Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der hohen
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Georg August-Universität zu Göttingen
vorgelegt von
Werner Doenecke
aus Düsseldorf.

Göttingen 1926.
Druck der Göttinger Handelsdruckerei.

Referent: Prof. Dr. J. Hatschek.
Tag der mündlichen Prüfung: 28. Oktober 1925.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gliederung.

Seite

Einleitung: 1

Hauptteil: 2

A. Vorgeschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk unter besonderer Berücksichtigung seiner Vorläufer. . . . 2

I. Abgrenzung des Ruhrkohlenbezirks. 2

II. Folgen des wirtschaftlichen Aufschwungs, den der Ruhrkohlenbezirk im letzten Halbjahrhundert genommen hat. . . 3

III. Zusammenschlüsse auf wirtschaftl. Gebiete auf privatrechtlicher Grundlage. 4

IV. Zusammenschlüsse auf öffentlich rechtlicher Grundlage durch Sondergesetzgebung. 5

a) Allgemeines. 5

b) Emschergenossenschaft. 6

c) Ruhrtalsperrenverein. 11

d) Ruhrverband. 12

V. Entstehungsgeschichte d. Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbez. 13

B. Das Gesetz „betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. 16

I. Gliederung des Gesetzes. 16

II. Verfassung des Siedlungsverbandes 17

a) Mitglieder des Verbandes. 17

b) Organe des Verbandes. 18

1. Allgemeines. 18

2. Verbandsversammlung. 19

3. Verbandsausschuß. 25

4. Verbandsdirektor. 29

III. Aufgaben des Siedlungsverbandes. 31

a) Allgemeine Vorschriften. 31

b) Selbstverwaltungsangelegenheiten 34

1. Aufgaben des Verbandes auf siedlungspolitischem Gebiet. 34

2. Aufgaben des Verbandes auf verkehrspolitischem Gebiet. 41

3. Aufgaben des Verbandes zur Lösung der Grünflächenfr. 44

4. Allgemeine wirtschaftliche Aufgaben des Verbandes zur Erfüllung des Siedlungszwecks. 46

c) Auftragsangelegenheiten. 47

1. Die dem Verbandsausschuß übertragen worden sind. . 47

2. Die dem Verbandsdirektor übertragen worden sind. . 49

a) Aufgaben des Verbandsdirektors als Fluchtlinienpolizeibeh. 49
b) Berechtigung des Verbandsdirektors zum Erlaß von Bau- und Wohnungsordnungen. 51
c) Aufgaben des Verbandsdirektors aus dem Gewerberecht. 52
IV. Staatsaufsichtsbehörden. 53
a) Allgemeines. 53
b) Verbandspräsident. 54
1. Stellung des Verbandspräsidenten. 54
2. Aufgaben des Verbandspräsidenten. . . . 55
c) Verbandsrat. 58
1. Organisation des Verbandsrats. 58
2. Aufgaben des Verbandsrats. 59
V. Rechtliche Natur des Siedlungsverbandes. . . . 61
a) Allgemeines. 61
1. Öffentl. rechtl. Körperschaft. 61
2. Zweckverbände und Samtgemeinden. . . . 63
b) Besonderheiten in der rechtl. Natur des Siedlungsverb. 68
C. Andere Siedlungsverbände und Siedlungsausschüsse, sowie die allgemeine Regelung im Entwurf zum neuen Städtebaugesetz. 76

Einleitung.

Da der Siedlungsverband Ruhrkohlen-Bezirk eine Neuerscheinung im preußischen und deutschen Verwaltungs- und Staatsrecht darstellt, so kann man seine Aufgaben, seine Verfassung sowie seine rechtliche Natur nicht lediglich durch Vergleich mit anderen Rechtsgebilden darlegen. Man muß vielmehr die Vorgeschichte des Verbandes eingehend untersuchen und dabei auch diejenigen Organisationen erwähnen, die man als seine Vorläufer bezeichnen kann. Obwohl nämlich das Gesetz „betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlen-Bezirk" im Jahre 1920 von der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung infolge der Not der Zeit in ziemlicher Eile erlassen worden ist, so ist der Siedlungsverband doch nicht etwa ein Gebilde, das allein durch behördliche Anordnung ins Leben gerufen ist, er stellt vielmehr ein wichtiges Glied in einer langjährigen Entwicklung des rheinisch-westfälischen Industriebezirks dar.

Im ersten Abschnitt dieser Arbeit soll daher diese Entwicklung geschildert werden und die Aufgaben und Organisation der wichtigsten Vorläufer des Siedlungsverbandes dargelegt werden. Im zweiten Abschnitt soll dann der Siedlungsverband selbst behandelt werden und dabei die Verfassung, die Aufgaben, die Staatsaufsicht und die rechtliche Natur des Verbandes auseinandergesetzt werden. Zum Schluß werden dann noch einige andere Organisationen, die in anderen Bezirken ähnliche Aufgaben lösen sollen wie der Siedlungsverband, kurz erwähnt werden.

Hauptteil:

A. Vorgeschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlen-Bezirk unter besonderer Berücksichtigung seiner Vorläufer.

I. Abgrenzung des Ruhrkohlen-Bezirks.

Unter dem Ruhrkohlen-Bezirk versteht man das im Westen Deutschlands gelegene wichtige Industriegebiet, dessen Grundlage der Steinkohlenbergbau darstellt. Daher werden die Grenzen des Bezirks durch das Kohlenvorkommen bestimmt. Die Südgrenze bildet im großen und ganzen der Flußlauf der Ruhr, an deren Ufern die Kohle unmittelbar zu Tage tritt. Hier im Süden finden sich daher auch die ältesten Bergwerke und die älteren und wichtigeren Großstädte wie Duisburg, Mülheim, Essen, Bochum und Dortmund, in denen neben dem Bergbau auch die Eisen- und weiterverarbeitende Industrie und der Handel ansässig sind. Wenn auch diese Städte in den letzten Jahrzehnten einen gewaltigen Aufschwung erlebt haben, so handelt es sich doch um alte Niederlassungen, die teilweise schon in der Zeit der Hansa eine Rolle gespielt haben und die als Kulturzentren für das ganze Gebiet von Bedeutung sind. Allmählich ist dann der Bergbau immer der Kohle nach Norden gefolgt, wo wiederum durch einen Flußlauf, nämlich den der Lippe, die Grenze des Bezirks gebildet wird. Obwohl hier im Norden die Kohlen oft aus Tiefen von 1000 – 1200 Meter ans Tageslicht gefördert werden müssen, hat dieser Teil des Bezirks doch die besseren Zukunftsaussichten, da hier noch größere Kohlenfelder liegen, mit deren Abbau erst in den letzten Jahren oder noch garnicht begonnen ist. In diesem Teil, der die schnellste Entwicklung genommen hat, liegen die jungen Städte, die innerhalb weniger Jahre vom unbedeutenden Dorf zu Städten mit mehr als 100000 Einwohnern herangewachsen sind. Ähnlich liegen die Verhältnisse im Westen, wo der Berg-

bau auf linksrheinischem Gebiet auch erst in jüngerer Zeit Fuß gefaßt und gute Entwicklungsmöglichkeiten hat. Der Rhein bildet daher nicht etwa die Westgrenze des Bezirks, denn auch dieses westliche Gebiet hat in gleicher Weise wie der größere rechtsrheinische Teil in dem Steinkohlenbergbau seine industrielle Grundlage. Im Osten erstreckt sich der Ruhrkohlenbezirk bis in die Gegend östlich von Hamm, so daß er insgesamt ein Gebiet von 3838 qkm bedeckt.

II. Folgen des wirtschaftlichen Aufschwungs, den der Ruhrkohlenbezirk im letzten Halbjahrhundert genommen hat.

Der wirtschaftliche Aufschwung, den dieses Gebiet in dem letzten Halbjahrhundert genommen hat und der an amerikanische Verhältnisse erinnert, wird einerseits durch eine starke Bevölkerungszunahme, andererseits durch eine starke Steigerung des Verkehrs gekennzeichnet. Während im ganzen deutschen Reich von 1871 bis heute nur eine Steigerung der Bevölkerungszahl um drei Viertel zu verzeichnen ist, weist der Ruhrkohlenbezirk, obwohl er 1871 schon ungefähr dreimal so dicht besiedelt war, als das übrige Reich, eine Bevölkerungszunahme auf das Fünffache auf. So wohnen heute auf den 3838 qkm des Ruhrkohlenbezirks 3,9 Millionen Menschen (also 1000 Einwohner auf 1 qkm gegenüber 125 im deutschen Reich, oder 8:1). Dieser so dicht beinander wohnenden Bevölkerung gewährt ein im Vergleich zum übrigen deutschen Reich verhältnismäßig dichtes Eisenbahnnetz günstige Verkehrsmöglichkeiten. Das Reichseisenbahnnetz des Bezirks umfaßt nämlich 1250 qkm Betriebslänge gegenüber 50000 km Betriebslänge im ganzen deutschen Reich. Neben dem regen Personenverkehr hat das Eisenbahnnetz aber auch den sehr bedeutenden Güterverkehr zu erledigen. So sind z. B. im Jahre 1913 150 Millionen Tonnen durchlaufende Frachten befördert worden, während das Gesamtreichsnetz trotz seiner vierzigfachen Betriebslänge nur 450 Millionen Tonnen, also nur das Dreifache aufweist. Daher kommt zu dem Reichsbahnnetz noch ein sehr dichtes Straßenbahnnetz mit 1500 km Betriebslänge, auf

dem 36 Gesellschaften den Personenverkehr in den großen Städten sowie den zwischengemeindlichen Verkehr mit Vororten und Nachbarstädten pflegen. Vereinzelt dient es auch der Güterbeförderung. Auch der Kraftwagenverkehr hat allmählich für den zwischengemeindlichen Verkehr immer größere Bedeutung erlangt.

III. Zusammenschlüsse auf wirtschaftlichem Gebiet auf privatrechtlicher Grundlage.

Die dichte Besiedelung im Verein mit den günstigen Verkehrsmöglichkeiten machte die Bevölkerung des Bezirks schon frühzeitig mit dem Gedanken vertraut, sich auf den verschiedensten Gebieten zu Interessengruppen, zu Verbänden und Syndikaten zusammenzuschließen. Man erkannte, daß es nicht nur in derselben Gemeinde, sondern auch in den Nachbargemeinden, ja im ganzen Bezirk viele Menschen gab, die unter den gleichen Schwierigkeiten und Nöten zu leiden hatten oder die gleichen Ziele verfolgten, wie man selbst. Man sah ein, daß der Einzelne vielfach gar nicht in der Lage war, die an ihn herantretenden Aufgaben in befriedigender Weise zu lösen und daß man wirklich Großes nur durch gemeinschaftliches Arbeiten erreichen konnte. So entstanden im Laufe der Jahre zahlreiche große Organisationen, die sich über den ganzen Bezirk erstrecken, wie z. B. der bergbauliche Verein, das rheinisch-westfälische Kohlensyndikat, der Stahlwerksverband oder die großen Arbeitnehmerverbände, wie Bergarbeiterverbände und die anderen Gewerkschaften, sowie viele andere Vereinigungen.

Doch nicht nur Private, wie Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sondern auch öffentlich-rechtliche Organisationen, an ihrer Spitze die Kommunalverbände, bildeten Vereinigungen der verschiedensten Art. Gerade im Ruhrkohlenbezirk mit seiner starken industriellen Entwicklung haben nämlich die Gemeinden neben den sog. obligatorischen Aufgaben, zu deren Erfüllung sie vom Staate angehalten werden können, zahlreiche Aufgaben wirtschaftlicher Art freiwillig übernommen (fakultative Aufgaben). Da sie erkannten, daß sie viele dieser Aufgaben viel besser gemeinsam

lösen konnten, schlossen sie sich untereinander oder mit anderen Kommunalverbänden (Kreisen und Provinzen), auf privatrechtlicher Grundlage in der Form von Vereinen und Gesellschaften des bürgerlichen Rechts, Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaften zusammen. Aber auch zwischen Gemeinden und privaten Unternehmungen entstanden auf gleicher rechtlicher Grundlage Vereinigungen in den sogenannten gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen. Um z. B. nur auf einige wichtige Beispiele hinzuweisen, seien das rheinisch-westfälische Elektrizitätswerk und das Elektrizitätswerk Dortmund erwähnt, die den ganzen Ruhrkohlenbezirk und große Nachbargebiete mit elektrischen Strom versorgen. Auch Straßenbahnen, wie z. B. die Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahn werden in der Form von Aktiengesellschaften gemeinsam von den beteiligten Gemeinden und industriellen Unternehmungen betrieben. Auf dem Gebiete der Frischwasserversorgung bestehen ebenfalls große Unternehmungen, wie das „Wasserwerk für das nördliche westf. Kohlenrevier in Gelsenkirchen", die das Gebiet mehrerer Stadt- und Landkreise mit Frischwasser versorgen. Auch die Gasversorgung ist in ähnlicher Art geregelt, da den Gemeinden größtenteils das Gas von den Kokereien der Zechen, vielfach in langen Ferngasleitungen geliefert wird. Wenn auch diese Organisationen die Form einer Aktiengesellschaft haben, so sind die Interessen der Allgemeinheit doch genügend geschützt, da die Gemeinden meistens die Majorität des Aktienkapitals besitzen[1]). Im Vergleich zu den zahlreichen Vereinigungen auf privatrechtlicher Grundlage ist der Gebrauch, der von dem Zweckverbandsgesetz (vom 19. 7. 1911) gemacht ist, ziemlich gering, da man im Ruhrkohlenbezirk die Einbeziehung der Privatunternehmungen oder der Provinzialverbände vielfach für notwendig gehalten hat, was nach § 1 des Zw. Verb. Ges. nicht möglich ist.

IV. Zusammenschlüsse auf öffentlich-rechtlicher Grundlage durch Sondergesetzgebung.

a) Allgemeines.

Obwohl der Zusammenschluß auf privatrechtlicher Grundlage neben diesen Vorteilen noch den Vorzug der leichteren Bewegungs-

[1]) Weitere Einzelheiten hierüber s. z. B. Selbach, in „Zweckverbände" S. 63 ff.

und Entschlußfreiheit, besitzt, hat er gegenüber den auf öffentlich-rechtlicher Grundlage beruhenden Verbänden auch manche schwerwiegenden Nachteile. So hebt Selbach[1]) mit Recht hervor, daß dem öffentlich-rechtlichen Verbänden Steuerhoheitsrechte zustehen und daß die Einziehung der veranlagten Beiträge im Verwaltungszwangsverfahren erfolgt. Daneben besitzen diese Verbände Steuerbefreiung oder Steuervorrechte wie die Kommunen und Kommunalverbände, die in Verbindung mit der Gewährleistung ihres Fortbestandes von Seiten des Staates ihre Kreditwürdigkeit erhöhen. Auch die Last der Staatsaufsicht hält Selbach[1]) nicht für so bedeutend, da ja andererseits der Staat ihre Pläne wesentlich fördere. Aus diesen Erwägungen heraus fordert Selbach[1]), daß möglichst den gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen durch Sondergesetzgebung die gleichen Vergünstigungen gewährt werden, wie den auf Grund des Zweckverbands begründeten Zweckverbänden.

Im Ruhrkohlenbezirk bestehen nämlich schon seit langer Zeit verschiedene durch Sondergesetze ins Leben gerufene öffentlich-rechtliche Körperschaften, in denen die Gemeinden und industriellen Unternehmer in gemeinschaftlicher Arbeit wichtige Aufgaben lösen. Der oben (A II) erwähnte großartige wirtschaftliche Aufschwung des Ruhrkohlenbezirks brachte nämlich manche schweren Nachteile und ernste Gefahren mit sich. Vor allen Dingen gefährdete der Bergbau die Versorgung der Bevölkerung mit Trink- und Gebrauchswasser, sowie die Beseitigung der Abwässer, da die Brunnen immer mehr versiegten und die Rohrleitungen durch Bodensenkungen beschädigt wurden. Da natürlich durch die starke Bevölkerungszunahme und die fortschreitende Indrustrialisierung der Gebrauch an Frischwasser immer stärker und die Beseitigung der Abwässer immer schwieriger wurden, so erkannten weitblickende Männer, daß nur durch gemeinsames großzügiges und schnelles Eingreifen aller Beteiligten große Mißstände in hygienischer Hinsicht vermieden werden konnten.

b) Emschergenossenschaft.

Man begann schon im Jahre 1899 mit der Regelung der Abwässerfrage im Niederschlagsgebiet der Emscher. Dies deckt

[1]) a.a.O. S. 65.

sich mit dem mittleren Teil des Ruhrkohlenbezirks, der die dichteste Besiedlung aufweist. Auf Anregung des Arnsberger Regierungspräsidenten traten Vertreter der Kommunalverbände, des Bergbaus und der Industrie zu einer „Kommission zur Aufstellung eines generellen Entwässerungsprojektes für das Emscher-Tal zusammen. Diese Kommission arbeitete in langen, schwierigen Verhandlungen einen Gesetzentwurf aus, der unter Zustimmung aller in der Kommission vertretenden Interessenten der Staatsregierung vorgelegt worden und ohne Änderung Gesetz geworden ist[1]). Die Tatsache, daß die Interessenten trotz der großen finanziellen Opfer, die sie allein ohne fremde Hilfe zu bringen hatten, von sich aus die Lösung der schwierigen Aufgabe beantragten, ist bezeichnend für die Entwicklung des Ruhrbezirks und wird durch spätere ähnliche Anregungen ergänzt. Die durch das Gesetz von 19. 7. 1904 „betreffend Bildung einer Genossenschaft zur Regelung der Vorflut und zur Abwässerreinigung im Emschergebiete" ins Leben gerufene Genossenschaft hat die Aufgabe, die Abwässer des Emschergebiets in Kläranlagen zu reinigen und den Flußlauf der Emscher, sowie ihre Nebenläufe so auszubauen, daß sie in der Lage sind, die Abwässer dem Rhein zuzuführen. Über die technische Seite der Aufgabe hatte man sich in der Kommission verhältnismäßig schnell auf ein gemeinsames Projekt, den Entwurf des Baurats Middeldorf, geeinigt. Schwierigkeiten bereitete dagegen die Frage, wie die Genossenschaft organisiert werden und besonders, wer über die Aufbringung und Verteilung der bedeutenden Kosten entscheiden sollte. Die eigentlichen Interessenten konnte man nicht einfach als „Genossen" vereinigen, da ihr Kreis zu groß und unbestimmbar, und auch eine freiwillige Mehrheit für den Zusammenschluß unter ihnen nur schwer zu erreichen war[1]). Das Gesetz hat daher (§ 1) alle Stadt- und Landkreise, die ganz oder teilweise nach der Emscher und ihren Nebenläufen entwässern, zu Mitgliedern der Genossenschaft (Genossen) gemacht. Diese Genossen sind

[1]) Denkschrift: 25 Jahre Emscher Genossenschaft: Selbach und Stöve. Die Emscher und die Emschergenossenschaft im Rechte, S. 33.

jedoch wie auch das O. V. G. [1]) ausführt, gewissermaßen nur die „Repräsentanten" der zur gemeinsamen Erfüllung der oben genannten Aufgabe vereinigten „Beteiligten". Als solche bezeichnet das Gesetz (§ 6) 1. Bergwerke, 2. andere gewerbliche Unternehmungen, Eisenbahnen und sonstige Anlagen, 3. Gemeinden. Die Rechte und Pflichten der Genossen sind jedoch ziemlich gering. Sie wählen in ihren Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen die in die Genossenschaftsversammlung zu entsendenden Abgeordneten (§ 4). Hierbei müssen sie jedoch, falls sie zwei Abgeordnete wählen dürfen, was sich nach der Höhe des Jahresbeitrags richtet, einen dem Bergbau entnehmen, und wenn sie noch mehr zu wählen haben, auch die anderen Gruppen der Beteiligten, sowie die Landwirtschaft berücksichtigen. Auf diese Weise ist den Beteiligten, die sämtliche Kosten aufzubringen haben, auch eine ihrer Beteiligung entsprechende Vertretung in der Genossenschaftsversammlung gewährleistet. Die Genossen haben nur die Pflicht, die in ihrem Bezirk auf die einzelnen Beteiligten entfallenden Beiträge einzuziehen. Die Veranlagung ist jedoch den Genossen nicht überlassen, da die Industrie befürchtete, von den Kommunen zu stark in Anspruch genommen zu werden. Hierfür ist vielmehr der Genossenschaftsvorstand zuständig, der bis auf den leitenden Baubeamten von der Genossenschaftsversammlung gewählt wird. Auch bei dieser Wahl ist durch genaue Vorschriften des Statuts dafür Sorge getragen, daß in dem Genossenschaftsvorstand die verschiedenen Gruppen der Beteiligten, die Landwirtschaft, sowie die Arbeitnehmer vertreten sind. Um auch die Interessen der Oberlieger und Unterlieger gebührend zu wahren, müssen fünf Vorstandsmitglieder in Westfalen und vier in der Rheinprovinz ansässig sein. Dem Vorstand liegt die Verwaltung der Genossenschaft ob, da die Genossenschaftsversammlung neben der Wahl des Vorstandes nur noch über die Festsetzung des Haushaltsplans, sowie die Genehmigung von Anleihen zu beschließen hat. Daneben hat er die Veranlagung der Beteiligten vorzunehmen. Die Ausführung des einheitlichen Projekts erfordert nämlich sehr bedeutende Kosten, die im Anleihewege

[1]) O. V. G. in Preuß. Verw. Bl. Bd. 38, S. 418.

aufgebracht werden. Auf die Beteiligten werden daher außer den reinen Verwaltungskosten noch Beträge zur Verzinsung und Ammortisation umgelegt. Als Maßstab hierfür sollen jedoch im Gegensatz zu früheren Gesetzen (Kommunalabgabengesetz und Wassergesetze) bei der Verteilung der Kosten nicht nur die Vorteile, die dem einzelnen Beteiligten durch die genossenschaftlichen Anlagen ewachsen, sondern auch die durch den Veranlagten im Emschergebiet herbeigeführten Schädigungen - hierbei ist besonders an die Bodensenkungen gedacht - berücksichtigt werden. Die Einziehung der Beiträge erfolgt, da sie als gemeine öffentliche Last gelten, nötigenfalls im Verwaltungszwangsverfahren. Den Beteiligten sind wegen der Höhe der Veranlagung an Rechtsmitteln der Einspruch an den Genossenschaftsvorstand, sowie die Berufung an die Berufungskommission gegeben, deren Entscheidung entgültig ist. Die Berufungskommission ist eine Art Schiedsgericht, das aus drei von verschiedenen Staatsbehörden zu ernennenden Staatsbeamten und sechs von der Genossenschaftsversammlung zu wählenden Mitgliedern besteht. Die Unparteilichkeit dieses Genossenschaftsorgans - als solches wird die Berufungskommission in § 3 bezeichnet - wird abgesehen von der Beteiligung der Staatsbeamten dadurch gewährleistet, daß auch hier, genau wie beim Vorstand, sowohl die Genossen wie auch die verschiedenen Gruppen der Beteiligten nnd die Ober- und Unterlieger vertreten sein müssen. Das Verfahren vor der Berufungskommission ist dem Beschlußverfahren der Verwaltungsgerichte nachgebildet. Die Entscheidung der Frage, ob jemand zu den Beteiligten gehört und daher zu veranlagen ist, steht jedoch der Berufungskommission seit dem Erlaß des Wassergesetzes von 1913 nicht mehr zu, gehört daher also vor die ordentlichen Verwaltungsgerichte (Bezirksausschuß und Oberverwaltungsgericht). Hierdurch wird vermieden, daß die Frage, ob ein Dritter auch in die Genossenschaftskasse zahlen soll, von den Beteiligten in deren Interesse natürlich die Gewinnung neuer Beteiligter liegt, entschieden wird.

Die Aufsicht über die Genossenschaft wird vom Oberpräsidenten von Westfalen in erster Instanz und vom zuständigen

Minister in der Beschwerdeinstanz ausgeübt (§ 13). Sie beschränkt sich jedoch darauf, daß „die Angelegenheiten der Genossenschaft in Übereinstimmung mit dem Statut und den Gesetzen verwaltet werden." (§ 13, III.) Anleihen der Genossenschaft bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die für das Genossenschaftsgebiet zuständigen Ober- und Regierungspräsidenten sowie Vertreter des Oberbergamts können an den Verhandlungen der Genossenschaftsversammlung und des Vorstandes mit beratender Stimme teilnehmen oder sich vertreten lassen.

Aus den öffentlich-rechtlichen Zwecken der Genossenschaft, ihrer Entstehung, Organisation und der Mitwirkung und Beaufsichtigung des Staates erkennt man, daß es sich trotz des Namens „Genossenschaft" nicht um eine Gesellschaft des Privatrechts handelt. Obwohl ihr durch § 2 des Gesetzes nur die Rechte einer juristischen Person des bürgerlichen Rechts ausdrücklich gewährt werden, hat sie doch die Rechte einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Die neueren, nach ihrem Vorbild durch Sondergesetze geschaffenen Organisationen, wie Seseke-Genossenschaft, Ruhrverband und Ruhrtalsperrenverein, werden auch schon im Gesetz als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet.[1]) Da, wie oben erwähnt, die Kommunalverbände nur als Repräsentanten der Beteiligten anzusehen sind, und die Tätigkeit der Genossenschaft nicht alle Bewohner des Gebiets umfaßt, spricht das O. V. G.[2]) und der Reichsfinanzhof[3]) der Genossenschaft die Eigenschaft eines Kommunalverbandes mit Recht ab. Aber trotzdem sind der Emscher-Genossenschaft und den übrigen „zur einheitlichen Erfüllung von wasserwirtschaftlichen Aufgaben errichteten Körperschaften des öffentlichen Rechts, durch besondere

---

[1]) Schoen (a. a. O. S. 11) führt als Beispiel für einen (öffentlich-rechtlichen) Selbstverwaltungskörper das preußische Wassergesetz vom 1. 4. 1879 an, nach welchem Wassergenossenschaften, die dieselben Zwecke verfolgen, Selbstverwaltungskörper oder auch Privatkorporationen sein könnten, je nachdem der Staat ihre Existenz als in seinem Interesse liegend anerkenne und sie dann unter seine besondere Aufsicht nehme oder nicht.

[2]) O. V. G. Pr. Verw. Bl. Bd. 38 S. 418.

[3]) Bd. III, S. 128 der Sammlungen v. Entsch. des Reichsfinanzhofs.

Bestimmungen ähnliche Steuervergünstigungen wie den Kommunalverbänden, wenn auch nicht in gleichem Umfange gewährt.[1])

Auf dieser Grundlage ist von der Emscher-Genossenschaft in gemeinschaftlicher Arbeit aller Interessenten die Abwässerfrage im Emschergebiet zum eigenen Vorteil, sowie zum Nutzen der Allgemeinheit aufs Beste gelöst. In den Nachbarbezirken und auch in anderen Gegenden Deutschlands geht man nach ihrem Vorteil in ähnlicher Weise vor.

c) Ruhrtalsperrenverein.

Während die Emscher also von dem wichtigsten Teil des Ruhrkohlenbezirks die Abwässer aufnimmt, dient die Ruhr der Versorgung des Gebiets mit Trink- und Gebrauchswasser. Auch auf diesem Gebiet hatten sich die Interessenten schon im Jahre 1899 freiwillig miteinander zur Lösung der Aufgabe in dem Ruhrtalsperrenverein zusammengeschlossen. Durch Gesetz vom 5. Juli 1913 gingen dann die Rechte des Vereins auf eine Genossenschaft gleichen Namens über, die nach § 3 des Gesetzes eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Die Genossenschaft hat den doppelten Zweck, 1. daß der Ruhr schädlich entzogene Wasser zu ersetzen, sowie 2. eine bessere Ausnutzung der Triebkraft der Ruhr und ihrer Nebenflüsse herbeizuführen. Daher sind als Genossen vereinigt, 1. die Eigentümer der Wasserwerke und anderen Anlagen, die größere Wassermengen der Ruhr entnehmen und 2. die Besitzer größerer Triebwerke, die die Wasserkraft des Flusses zu industriellen Zwecken ausnutzen. Die Genossenschaft löst ihre Aufgaben durch den Bau von Talsperren, in denen das Wasser gesammelt und dann in der trockenen Jahreszeit allmählich an den Fluß abgegeben wird, so daß auf diese Weise Überschwemmungen sowie Wasserknappheit vermieden werden. Daneben werden noch andere Anlagen zur Erreichung dieses Zwecks geschaffen. Die Organisation des Ruhrtalsperrenvereins gleicht der der Emschergenossenschaft, nur daß der Unterschied zwischen Beteiligten und Genossen nicht gemacht ist, da

[1]) Näheres darüber S. 43 der Denkschrift.

der Kreis der in Betracht kommenden Genossen nicht so groß ist. Die Genossenschaftsversammlung wird daher einfach von den Genossen gewählt, wobei für die Verteilung der Stimmen die Jahresbeiträge der Genossen zu Grunde gelegt werden. Die Genossenschaftsversammlung wählt aus ihrer Mitte den Vorstand, dem die Geschäftsführung obliegt, während die Genossenschaftsversammlung nur seine Tätigkeit prüft und die wichtigen Beschlüsse selbst faßt. Im Vorstand müssen die Gemeinden, die privaten Wasserwerke und die Triebwerkbesitzer vertreten sein.

Die Kosten der von der Genossenschaft zu errichtenden Talsperren und anderen Bauten werden, soweit sie nicht durch andere Beiträge gedeckt werden, durch Beiträge der Genossen aufgebracht. Die Verteilung der Beiträge auf die einzelnen Wasserentnehmer und die Triebwerksbesitzer richtet sich nach der Menge des von ihnen entnommenen Wassers, bezw. nach dem Kraftgewinn, der durch die Vermehrung der Wassermenge erzielt worden ist. Auch hier ist gegen die Veranlagung zunächst der Einspruch an den Vorstand und dann binnen einer Frist von vier Wochen die Berufung an den „Berufungsausschuß" gegeben. Dieser entspricht der Berufungskommission der Emschergenossenschaft, wird jedoch nicht als Organ der Genossenschaft bezeichnet. Auch hier sind neben den beiden von der Aufsichtsbehörde zu ernennenden Beamten, mehrere (drei) von der Genossenschaftsversammlung zu wählende Sachverständige als Mitglieder beigeordnet.

Die Staatsaufsicht über die Genossenschaft wird zwar in erster Instanz nicht von einem Oberpräsidenten wie bei der Emschergenossenschaft, sondern von dem Regierungspräsidenten in Düsseldorf ausgeübt, aber trotzdem ist die Beschwerdeinstanz der zuständige Minister.

d) Ruhrverband.

Die Tätigkeit des Ruhrtalsperrenvereins wird ergänzt durch die Arbeiten des Ruhrverbandes, der die nötigen Maßnahmen zur Reinhaltung der Ruhr und ihrer Nebenflüsse zu treffen hat. Der Ruhrverband ist durch Gesetz vom 5. 6. 1913 entstanden und gleicht in seiner Organisation dem Ruhrtalsperrenverein.

Seine Genossen sind 1. die im Niederschlagsgebiet der Ruhr gelegenen Bergwerke und anderen gewerblichen Anlagen (z. B. die Eisenbahn), die zur Verunreinigung der Ruhr beitragen oder aus den Anlagen der Genossenschaft Nutzen ziehen, 2. die ganz oder teilweise im Genossenschaftsgebiete liegenden Gemeinden, 3. der Ruhrtalsperrenverein. Der Gesetzgeber hat also auch hier wie beim Ruhrtalsperrenverein die privaten Unternehmer mit den Kommunen als gleichberechtigte Genossen in einer Organisation verbunden, die alle widerstrebenden Interessen zum Ausgleich bringt und dadurch die Versorgung des Gebiets mit einwandfreiem Frischwasser sicherstellt.

Die Organisation weist nur geringe Abweichungen gegenüber dem Ruhrtalsperrenverein auf. So hat die Genossenschaftsversammlung keinen Einfluß auf die Zusammensetzung des Berufungsausschusses. Dieser besteht nämlich außer drei von der Aufsichtsbehörde bezw. dem Oberbergamt Dortmund zu ernennenden Beamten aus sechs Mitgliedern, von denen vier von dem Provinzialausschuß der Provinz Westfalen und zwei von dem Provinzialausschuß der Rheinprovinz gewählt werden.

Die Staatsaufsicht wird in erster Instanz vom Regierungspräsidenten in Arnsberg (beim Ruhrtalsperrenverein vom Reg.-Präs. in Düsseldorf) und in zweiter Instanz vom zuständigen Minister ausgeübt.

V. Entstehungsgeschichte des Siedlungsverbands Ruhrkohlen-Bezirk.

Während sich in den genannten Körperschaften schon vor dem Kriege die Beteiligten zu gemeinsamer Lösung der Abwässerfrage und der Versorgung mit Frischwasser zusammengefunden haben, ist auf siedlungs- und verkehrspolitischem Gebiet erst nach dem Kriege eine Zusammenfassung der Kräfte erfolgt. Wie oben (A II) schon erwähnt, hatte die fortschreitende Industrialisierung eine gewaltige Bevölkerungszunahme und einen starken Aufschwung des Verkehrs mit sich gebracht. Diese schnelle Entwicklung rief jedoch bedeutende Mißstände hervor, die in der Hauptsache dadurch bedingt wurden, daß über 300 Verwaltungsstellen auf diesen

Gebieten zuständig waren. Das Gebiet des Ruhrkohlenbezirks zerfällt nämlich in 18 Stadt- und 11 Landkreise mit 307 politischen Gemeinden und verteilt sich auf drei Regierungsbezirke (Düsseldorf, Arnsberg, Münster) und wird gerade an der Stelle der dichtesten Besiedlung von der rheinisch-westfälischen Provinzgrenze durchschnitten. Keine von den 5 höheren Verwaltungsbehörden hat ihren Sitz im Ruhrkohlenbezirk.

Außerdem ist durch den Bergbau die Entwicklung auf siedlungs- und verkehrspolitischem Gebiet in besonders eigenartiger Weise beeinflußt worden. Der Bergbau legt naturgemäß seine neuen Schächte dort an, wo er die besten Abbauaussichten hat, und kann dabei auf die städtebauliche Entwicklung wenig Rücksichten nehmen. So entstanden oft in freiem Feld weitab von jeder größeren Gemeinde neue Schachtanlagen und um sie herum die nötigen Arbeiter- und Beamtenwohnungen, zu denen bald Wohnungen für Gewerbetreibende, Ärzte usw. kamen. Während eine Zechenbahn die Schachtanlage mit der Reichseisenbahn verbindet, vermittelt die Straßenbahn den Verkehr zwischen der „Kolonie" und der nächsten Stadt. Da die größeren Gemeinden schon aus Steuerrücksichten möglichst viele solcher Niederlassungen an sich zu ziehen suchten, führten zahlreiche Eingemeindungen dazu, daß in dem Gebiet zwischen Duisburg und Dortmund heute eine Großstadt an die andere stößt. Da nun die einzelnen Gemeinden oft nicht nur nicht miteinander, sondern geradezu gegeneinander arbeiteten, so entwickelten sich große Mißstände. Dies zeigte sich namentlich bei den Grün- und Erholungsflächen im Bezirk, die einerseits der fortschreitenden Bebauung zum Opfer fielen, und andererseits durch die Kokereigase und den Rauch stark litten. Da diese Flächen zur Erholung für die in Zechen und Hüttenwerken schwer arbeitende Bevölkerung besonders wichtig sind, so traten schon im Jahre 1910 die Vertreter der Stadt- und Landkreise des rechtsrheinischen Teils des Regierungsbezirks Düsseldorf zu einem Ausschuß zusammen, der die geeigneten Wege zur Erhaltung und Schaffung von Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen, Wander- und Verkehrswegen suchen sollte.

Die Arbeiten dieses Ausschusses bestimmten den derzeitigen Beigeordneten der Stadt Essen und jetzigen Direktor des Siedlungsverbandes Dr. Schmidt im Jahre 1912, eine „Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines Generalsiedlungsplanes für den Rgbz. Düsseldorf (rechtsrheinisch)" aufzustellen. In dieser Denkschrift legt Dr. Schmidt dar, daß man nicht nur zur Erhaltung der Grün- und Erholungsflächen einheitliche Pläne für einen größeren Bezirk aufstellen müsse, sondern daß man vielmehr einen Plan aufstellen müsse, der die ganze Siedelungsfrage für ein größeres Gebiet großzügig regele.

Durch die Kriegsjahre wurde dann die Weiterverfolgung dieser Pläne unterbrochen, um dann nach Beendigung des Krieges in erhöhtem Maße aufgenommen zu werden. Durch die Waffenstillstandsbedingungen und den Friedensvertrag von Versailles wurden dem deutschen Volk bekanntlich große Kohlenlieferungen auferlegt. Um die Kohlenförderung auf den dazu nötigen Stand zu bringen, hielt man damals eine Erhöhung der Belegschaft um 150000 Bergleute für erforderlich. Die Ansiedlung dieser Arbeiter, die mit ihren Familien usw. eine Bevölkerungszunahme um 600000 Menschen, in dem schon so dicht besiedelten Gebiete bedeutet hätte, konnte, wenn sie nicht von höherer Warte geregelt wurde, für das ganze Gebiet die größten Schwierigkeiten hervorrufen. Durch wildes Siedeln wären einerseits die Erholungsflächen noch mehr vermindert worden, andererseits konnten wichtige Verkehrswege der Zukunft zugebaut werden. Aus solchen Erwägungen berief der jetzige Reichskanzler und damalige Essener Oberbürgermeister Dr. Luther im Oktober 1919 Vertreter der beteiligten Kommunalverbände, die einen Ausschuß bildeten, der die Grundzüge eines Gesetzes über den Siedlungsverband ausarbeiten sollte. Hier haben wir also genau dieselbe Erscheinung, wie bei den oben erwähnten Genossenschaften, daß sich die Beteiligten zur Erreichung eines bestimmten Zweckes freiwillig vereinigen, bevor der Staat eingreift. Aber auch dann, nachdem die preußische Regierung den Plan aufgenommen hatte, blieb dieser Ausschuß mit der Regierung in ständiger Mitarbeit. Der zuständige Ausschuß der Landesversammlung bereiste auch den

Industriebezirk, um an Ort und Stelle mit den Kommunalvertretern und den Vertretern von Industrie und Handel zu verhandeln. Am 5. Mai 1920 wurde dann das Gesetz „betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" von der preußischen Landesversammlung einstimmig beschlossen.[1])

B. Das Gesetz „betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk".

I. Gliederung des Gesetzes.

Der Aufbau dieses Gesetzes ist folgender: Zunächst (§ 1 Abs. 1) wird gesagt, daß zur Förderung der Siedlungstätigkeit ein Verband gegründet wird, der eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist und sowohl Aufgaben auf kommunalem Gebiete (Selbstverwaltungsangelegenheiten) sowie auf staatlichem Gebiete (Auftragsangelegenheiten) besitzt. Dann werden (§ 1 Abs. 2) die wichtigsten dieser Aufgaben in Form einer programmatischen Übersicht aufgezählt. Die Einzelheiten werden jedoch erst in der zweiten Hälfte des Gesetzes (§§ 15–22) geregelt. Zuvor muß nämlich (§ 2–15) die Verfassung des Verbandes auseinandergesetzt werden, da man die Verteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Verbandsorgane nur dann verstehen kann, wenn man die Organisation des Verbandes kennt[2]). Diese wird daher in der ersten Hälfte (§§ 2–14) des Gesetzes klargelegt. Hierbei spricht das Gesetz zunächst von Mitgliedern des Verbandes (§ 2) und gibt sodann eine Übersicht über die verschiedenen Organe des Verbandes (§ 3), um danach deren Zusammensetzung und Kompetenzen auseinander zu setzen. Zuletzt wird dann die Staatsaufsicht über den Verband geregelt (§ 24 bis 27) und es werden endlich noch einige allgemeine Bestimmungen und Übergangsvorschriften für die Entstehungszeit gegeben (§ 23, 28–29).

[1]) Vgl. Luther „Ruhrsiedlungsverband" a. a. O. Handwörterbuch d. Kommunal. Wissensch. III. Bd. 1923, S. 550–54.

[2]) Beim früheren Verband Groß-Berlin hat man im Gesetz vom 19.7.1911 die Verfassung erst im zweiten Teil behandelt, da dort die Aufgaben auch nicht so mannigfaltig waren.

II. Verfassung des Siedlungsverbandes.

a) Mitglieder des Verbandes.

Mitglieder des Verbandes sind die in § 2 des Gesetzes aufgezählten Stadt- und Landkreise, die sich wie oben (A. I) erwähnt, von Geldern im Westen zwischen Ruhr und Lippe bis nach Hamm im Osten erstrecken. Da die, wie man seinerzeit wenigstens glaubte, bevorstehende Ansiedlung von 150000 Bergleuten den Anlaß zur Schaffung des Gesetzes gegeben hat, so hat man nur den Teil des großen rheinisch-westfälischen Industriegebiets, dessen Grundlage der Steinkohlenbergbau darstellt, zum Siedlungsverband vereinigt. Man war sich dabei vollkommen klar darüber, daß auch in den benachbarten Industriebezirken, wie z. B. im Wuppertal, ähnliche Mißstände auf siedlungspolitischem Gebiet eine großzügige Regelung erforderten, wollte jedoch das Gebiet des Verbandes nicht zu sehr ausdehnen. Bei der eingehenden Erörterung dieser Frage im zuständigen Ausschuß der Landesversammlung wurde vor allem die Befürchtung geäußert, daß der Verband, wenn er das ganze Industriegebiet umfasse, sich leicht zu einer Industrieprovinz entwickeln könne. Aus diesen Erwägungen heraus hat man auch die spätere Ausdehnung des Verbandes ziemlich erschwert. Nach § 2 Abs. 3 ist die Aufnahme eines außerhalb des Verbandsgebiets gelegenen Stadt- oder Landkreises im allgemeinen nur mit Zustimmung des Kreises und des Verbandes durch Anordnung der Staatsregierung möglich, wobei der Beschluß der Verbandsversammlung einer Mehrheit von $^3/_4$ der abgegebenen gültigen Stimmen bedarf. Diese $^3/_4$ Mehrheit der Verbandsversammlung ist deshalb gefordert, weil die Verbandsversammlung, wie später noch zu erörtern ist, nur zur Hälfte die gemeindlichen Interessen wiederspiegelt[1]). Ein im Ausschuß[2]) gestellter Antrag, wonach die Anordnung der Staatsregierung schon auf Antrag des Verbandes nach Anhörung des Kreises, also gegebenenfalls gegen dessen Willen erfolgen sollte, wurde ausdrücklich abgelehnt, da man die Er-

[1]) S. 34 der Drucksache Nr. 2417 der Pr. Landesversammlung.
[2]) S. 31 der Drucksache Nr. 2417 der Pr. Landesversammlung.

weiterung des Verbandsgebietes nicht so erleichtern wollte. Diese grundsätzliche Regelung wird in § 2 Abs. 4 zu Gunsten der dort genannten Stadt- und Landkreise allerdings durchbrochen. Diesen Kreisen ist das sogenannte Optionsrecht gewährt, d. h., es ist ihnen gestattet worden, innerhalb einer bestimmten Frist, die nach mehrfacher Änderung von der Staatsregierung endgültig auf den 1. April 1925 festgesetzt worden ist, ohne Beschluß der Verbandsversammlung und ohne Anordnung der Staatsregierung durch einseitige Erklärung dem Verbande beizutreten. Dieser Erklärung des Kreises muß natürlich ein Beschluß seiner zuständigen Organe zu Grunde liegen, d. h. in den Landkreisen des Kreistages, in den Stadtkreisen mit Bürgermeistereiverfassung der Stadtverordnetenversammlung, in den Stadtkreisen mit Magistratsverfassung der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats[1]). Es handelt sich hierbei um Kreise, die entweder auch noch in einem Teil ihres Gebiets Bergbau aufweisen oder doch für die Ansiedlung von Bergleuten von größerer Bedeutung sind. Nach Luther[2]), hat man einigen von ihnen das Optionsrecht auch deshalb gewährt, weil sie befürchteten, durch die Arbeiten des Siedlungsverbandes in ihrer Entwicklung beeinträchtigt zu werden. Keiner dieser Stadt- und Landkreise hat jedoch von diesem Recht Gebrauch gemacht, da sie befürchteten, als Randgebiete des Siedlungsverbandes in diesem doch nur eine untergeordnete Rolle zu spielen und daß ihre Interessen nicht genügend gewahrt würden. Auf die Bestrebungen, die in einem Teil dieser Kreise herrschen, um die Siedlungsfragen großzügig zu lösen, soll später noch eingegangen werden.

b) Organe des Verbandes.

1. Allgemeines.

Die Verfassung des Verbandes ist dem Verband Groß-Berlin, wie er durch das Gesetz vom 19. Juli 1911 geschaffen worden war, nachgebildet, wie denn überhaupt der Siedlungsverband Ruhrkohlen-Bezirk sehr viel Ähnlichkeit mit diesem

[1]) Vgl. Ausführungsanweisung zu § 3.
[2]) Luther, a. a. O. am Schluß.

Verband Groß-Berlin hat[1]). Einen Beweis für die Richtigkeit dieser Behauptung bietet z. B. der § 3 des Gesetzes, der fast wörtlich mit dem § 14 des Zweckverbandsgesetzes Groß-Berlins übereinstimmt. Danach hat der Siedlungsverband als Selbstverwaltungskörper — die staatlichen Behörden, die durch das Gesetz geschaffen sind, werden später besonders erwähnt werden — die gleichen Organe wie der frühere Verband Groß-Berlin, nämlich 1. die „Verbandsversammlung" als Vertretung des Verbandes (Einzelheiten §§ 4—10), 2. den „Verbandsausschuß" als Vorstand des Verbandes (§§ 11—12 des Gesetzes), 3. den „Verbandsdirektor", der leitender Beamter des Verbandes ist (§§ 13—14 des Ges.). Ebenso wie beim Verband Groß-Berlin, so entsprechen also auch hier die Verbandsorgane in ihrem äußeren Aufbau von einigen Besonderheiten abgesehen, denen einer Provinz, nämlich 1. die Verbandsversammlung dem Provinziallandtag, 2. der Verbandsausschuß dem Provinzialausschuß, 3. der Verbandsdirektor dem Landesdirektor (oder Landeshauptmann). In der Ausführungsanweisung[2]) zum Gesetz über den Siedlungsverband, die man als authentische Gesetzesinterpresation durch die Regierung ansehen kann, wird aber mit Recht ausdrücklich hervorgehoben, daß zwischen dem Siedlungsverband und einer Provinz große Unterschiede bestehen, denn der Siedlungsverband gleicht zwar in seiner räumlichen Ausdehnung einer Provinz, hat aber in der Hauptsache Aufgaben und Befugnisse der Gemeinden und Kreise. Daher hat die Verbandsversammlung in manchen Punkten Ähnlichkeit mit einer Stadtverordnetenversammlung und die Stellung des Verbandsdirektors mit der eines Bürgermeisters.

2. Verbandsversammlung.

Die Verbandsversammlung ist das repräsentative Organ des Verbandes, das über die wichtigsten Verbandsangelegenheiten

[1]) Wenn im folgenden von Groß-Berlin gesprochen wird, so ist dabei nur an den Zwangsverband Groß-Berlin gedacht, wie er von 1911—1920 bestanden hat. Jetzt stellt ja Groß-Berlin eine dezentralisierte Einheitsgemeinde dar, die man daher nicht mit dem Siedlungsverband vergleichen kann.

[2]) Zu § 3.

zu entscheiden hat. Ihre Zusammensetzung ist in doppelter Hinsicht neuartig und bemerkenswert, nämlich hinsichtlich der Stellung des Vorsitzenden und der Wahl der Abgeordneten.

Vorsitzender der Verbandsversammlung ist der Verbandspräsident, der die staatliche Aufsichtsbehörde darstellt, worüber später (B VI, b) noch ausführlich gesprochen wird. Diese eigenartige Regelung, durch die ein Selbstverwaltungskörper mit seiner Aufsichtsbehörde in eine derartige Arbeitsgemeinschaft gebracht wird, ist in den Ausschußverhandlungen[1]) lebhaft umstritten und auch in der Literatur[2]) erörtert worden. Es gibt hierfür nämlich im preußischen Verwaltungsrecht kein Vorbild. Denn man kann nicht, wie es manchmal geschieht, die Stellung des Verbandspräsidenten in der Verbandsversammlung mit der eines rheinischen Bürgermeisters in der Stadtverordnetenversammlung vergleichen. Der rheinische Bürgermeister ist nämlich Kommunalbeamter, welchem auch manche staatliche Aufgaben übertragen sind, und wird von derselben Versammlung gewählt, in der er den Vorsitz führt, während der Verbandspräsident vom Staat ernannt wird. Schon eher läßt sich vergleichsweise die Stellung des preußischen Landrats heranziehen, der ja auch den Vorsitz im Kreistag führt und der ja auch vom Staat ernannt wird, wobei ja der Kreistag nur ein Vorschlagsrecht hat. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß der Landrat nicht nur (unmittelbarer) Staatsbeamter, sondern auch erster Beamter des Kreiskommunalverbandes ist. Da aber nicht er, sondern der Regierungspräsident die Aufsicht über den Kreisverband ausübt, so besteht doch keine Arbeitsgemeinschaft zwischen Aufsichtsbehörden und Kommunalverband wie beim Siedlungsverband.

Im Ausschuß der Landesversammlung wurde besonders betont, es verstoße gegen das demokratische Prinzip, daß ein Selbstverwaltungskörper sich seinen Vorsitzenden nicht selbst wählen dürfe. Die Gründe, die die Regierung zu dieser Regelung veranlaßt haben, hat ein Vertreter des Ministeriums des Innern

[1]) S. 2 a. a. O.

[2]) Frielinghaus, a. a. O.

bei der ersten Lesung[1]) dargelegt und bei der Gelegenheit erwähnt, daß z. B, auch in Belgien, Hessen, Württemberg und Baden staatliche und kommunale Aufgaben in ähnlicher Konstruktion verbunden seien. Man will hierdurch ein möglichst reibungsloses Zusammenarbeiten zwischen dem Verbandspräsidenten und dem Verband gewährleisten. Da nämlich der Verbandspräsident als Vorsitzender des Verbandsrats — worauf später noch ausführlich eingegangen wird — in der Beschwerdeinstanz zwischen den widerstreitenden Interessen zu vermitteln hat, so soll er nicht erst dort, sondern schon früher von den Plänen des Verbandes Kenntnis erlangen. Um nun andererseits keine Zweifel an der Unparteilichkeit des Verbandspräsidenten aufkommen zu lassen, hat man ihn von der Tätigkeit im Verbandsausschuß, im Gegensatz zur Mitwirkung des Oberpräsidenten im Provinzialausschuß, absichtlich ausgeschlossen[2]). Hier im Verbandsausschuß ist nämlich die Lage noch ungeklärt. Wenn jedoch ein Plan schon festere Gestalt angenommen hat und als Vorlage an die Verbandsversammlung geht, so kann der Präsident davon Kenntnis nehmen und bei der Besprechung den Standpunkt des Staates vertreten. Obwohl der Präsident nach § 9 Abs. 2 kein Stimmrecht hat, so liegt ihm doch nicht nur die äußere Leitung der Versammlung nach Art eines Reichs- oder Landtagspräsidenten ob, sondern er kann und soll sich auch im vollem Umfange an den Verhandlungen beteiligen. Dies ist jedoch nicht im Gesetz selbst, sondern nur in der Ausführungsanweisung zum § 9 zum Ausdruck gebracht, obwohl seinerzeit Frielinghaus darauf hingewiesen hatte, daß man diese Frage nicht der Geschäftsordnung überlassen dürfe, sondern im Gesetz selbst regeln müsse[3]). Hier in der Ausführungsanweisung sind in zehn einzelnen Punkten die Zuständigkeiten und Aufgaben des Präsidenten als Vorsitzenden der Ver-

[1]) S. 36 a. a. O.

[2]) Vgl. § 117, Rhein. Provinzialordnung.

[3]) Frielinghaus (a. a. O.) hielt es für richtiger, die Staatsaufsicht einzuschränken und dafür dem Verbandspräsidenten stärkere Mitwirkung in der Verbandsversammlung und im Verbandsausschuß zu gewähren. Er hält es z. B. für überflüssig, daß neben den Ortspolizeibehörden und dem Verbandsdirektor auch noch der Verbandspräsident zum Erlaß von Bauordnungen zuständig sei.

bandsversammlung aufgezählt, wobei hervorgehoben wird, daß er sowohl staatliche wie kommunale Funktionen in dieser Stelle vereinigt.

Trotz der „formal demokratischen Bedenken" wurde der Regierungsvorschlag Gesetz, da man es auch im Ausschuß für wertvoll hielt, daß die staatliche Verwaltungsbehörde mit den maßgebenden Persönlichkeiten in der Verbandsversammlung in Fühlung gebracht werde. Der Verbandspräsident ist, wie in Ausführungsanweisungen zu § 9 Z. 10 erwähnt wird, zwar formal berechtigt, sich als Verbandsabgeordneter wählen zu lassen, indessen erschiene dies nicht erwünscht.

Bei der Beratung des Gesetzentwurfs fiel auch ins Gewicht, daß die Verbandsversammlung häufiger als ein Provinziallandtag zusammentreten würde und daher ein gewählter, ehrenamtlicher Vorsitzender ein besonderes Büro haben müßte, was große Kosten bereiten würde. Tatsächlich tritt jedoch die Verbandsversammlung in der Regel nur einmal jährlich zusammen und nur in Ausnahmefällen wird eine besondere Sitzung anberaumt.

Die Verbandsversammlung weist neben dieser eigentümlichen Regelung der Stellung ihres Vorsitzenden noch eine andere Besonderheit in ihrer Zusammensetzung auf. Die Anzahl ihrer Abgeordneten zerfällt nämlich in zwei Hälften, die von ganz verschiedenen Körperschaften gewählt werden. Da es sich bei den Aufgaben des Verbandes, - wie später (B III) noch ausgeführt wird - in der Hauptsache um kommunale Angelegenheiten handelt und daher nur Kommunalverbände zu Mitgliedern gemacht sind, wird die erste Hälfte der Abgeordneten von den Vertretungen der Mitglieder, den Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen gewählt (§ 4 Abs. 2 des Ges.). Der Verband beeinflußt aber auch durch seine Maßnahmen sehr stark die wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets. Und daher wird die andere Hälfte der Verbandsversammlung von den Arbeitsgemeinschaften gewählt, zu denen sich die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammengeschlossen haben. Wie man in den oben erwähnten wasserrechtlichen Genossenschaften die Industrie und die Kommunen zu gemeinschaftlicher Arbeit vereinigt hat, so soll auch beim Sied-

lungsverband den verschiedenen wirtschaftlichen Gruppen die Mitarbeit und die Wahrung ihrer Interessen ermöglicht werden. Während sich jedoch bei der Emschergenossenschaft und den anderen genannten Körperschaften die Zahl der auf die einzelnen Genossen entfallenden Abgeordneten nach der Höhe der Jahresbeiträge richtet, bestimmt sich die Zahl der von den Mitgliedervertretungen zur Verbandsversammlung zu wählenden Abgeordneten nach der Bevölkerungszahl. Auch in diesem Punkt gleicht der Siedlungsverband dem früheren Verband Groß-Berlin (vgl. § 15 des Zweckverb. Ges. Gr.-Berl. 1911). Nach § 5 Abs. 1 des Gesetzes entfällt auf jedes angefangene Halbhunderttausend Einwohner ein Abgeordneter, wobei jedoch zum Schutz der weniger stark bevölkerten Landkreise bestimmt wird, daß jedem Landkreise mindestens zwei Abgeordnete zustehen. Für eine genügende Berücksichtigung der größeren Gemeinden oder Bürgermeistereien (bzw. Ämter) ist durch eine Sollvorschrift des § 5 Abs. 3 gesorgt. Falls mehr als zwei Abgeordete zu wählen sind, wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Dies führt dazu, wie auch im Ausschuß der Landesversammlung schon befürchtet worden ist[1]), daß die Wahl der Abgeordneten nach politischen Gesichtspunkten erfolgt, obwohl man bei der Schaffung des Gesetzes davon ausgegangen ist, daß es kein politisches Gesetz sei.

Die gleiche Zahl von Abgeordneten, die nach diesen Grundsätzen von den Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen gewählt worden ist, wird dann von den „Arbeitsgemeinschaften" gewählt.

Diese Arbeitsgemeinschaften sind keine öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sondern Vertretungen, in denen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in friedlicher Lösung der großen Fragen des Wirtschaftslebens in der freien Entwicklung der Wirtschaft zusammengeschlossen haben. Da zur Zeit der Schaffung des Gesetzes auf diesem Gebiet noch alles in Fluß war, hat man Einzelheiten hierüber ins Gesetz nicht aufnehmen können. Man hat daher in § 6 der Staatsregierung die Bestimmung darüber übertragen, wie die Zahl der Abgeordneten auf die verschiedenen

[1]) S. 47 a. a. O.

wirtschaftlichen Gruppen wie Bergbau, Industrie, Handel und Verkehr verteilt werden soll, und welche Ausschüsse für die Wahlen zuständig sein sollen. Im Gesetz selbst wird nur gesagt, daß die Zahl der Angestellten und Arbeiter, die wirtschaftliche Bedeutung, sowie die räumliche Ausdehnung der Arbeitsgemeinschaften als Verteilungsmaßstab berücksichtigt werden und daß in jeder Wahlkörperschaft auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer die gleiche Zahl von Abgeordneten entfallen soll[1]). Diese Arbeitsgemeinschaften sind auch sonst zu öffentlich-rechtlichen Funktionen herangezogen worden, so z. B. vom Reich bei der Verteilung der Beträge aus den Kohlenabgaben (Treuhandstelle für Bergmannswohnstätten).

Für jeden Abgeordneten, sowohl für die von den Mitgliedervertretungen gewählten, wie auch für die von den Arbeitsgemeinschaften gewählten, wird ein Vertreter gewählt (§§ 5 Abs. 5, 6, Abs. 4). Die Wahlperiode beträgt nach § 7 Abs. 1 vier Jahre. Da man nach den Ausführungsanweisungen zu § 5 zwischen Hauptwahl, Nachwahl und Ersatzwahl zu unterscheiden hat, ist das ganze Wahlsystem ziemlich kompliziert. Es wird daher auch noch in einer „Wahlordnung für die Verbandsversammlung des Siedelungsverbandes Ruhrkohlenbezirk" eingehend erläutert. Diese Wahlordnung enthält in § 46 eine eigenartige Bestimmung über die Wahl in den Wahlkörperschaften der Arbeitsgemeinschaften. In der Regel findet nämlich gar keine eigentliche Wahl statt, sondern die Arbeitgeber und Arbeitnehmer benennen die auf sie entfallenden Abgeordneten. Wenn nun aber die Mehrheit einer Hälfte der Wahlkörperschaft (z. B. Arbeitnehmer) der Wahl durch Benennung widerspricht, so wählt die gesamte Wahlkörperschaft (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) die auf die eine Hälfte entfallenden Abgeordneten. Auf Grund dieser Bestimmung kann der Verbandspräsident, der die Wahlen leitet, einen Druck dahin ausüben, daß es immer zur Wahl durch Benennung kommt und hat dies auch schon gelegentlich mit Erfolg gemacht.

Die Abgeordneten müssen die Wählbarkeit zur preußischen

[1]) Über die Verteilung der Abgeordneten auf die verschiedenen Wahlkörperschaften vgl. S. 10 der Hirtsieferschen Ausgabe der „Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk".

Volksvertretung besitzen und außerdem entweder, wenn sie von den Kommunalvertretungen gewählt werden, durch ihren Wohnsitz oder, wenn sie von den Arbeitsgemeinschaften gewählt werden, durch Wohnsitz oder Sitz der beruflichen Tätigkeit dem Verbandsgebiet angehören. Die erste Aufgabe der Verbandsversammlung ist naturgemäß die Prüfung der Wahlen, was im § 8 des Gesetzes eingehend geregelt ist. Die Einzelheiten über Art und Weise der Beschlußfassung und Abstimmung in der Verbandsversammlung, deren Sitzungen öffentlich sind, enthält der § 9 des Gesetzes. Da die Verbandsversammlung, die zur Zeit aus 172 Abgeordneten besteht, nicht sehr häufig zusammentreten kann, hat sie hauptsächlich eine kontrollierende Tätigkeit auszuüben. Wie sich aus § 10 ergibt, hat sie daneben über die wichtigeren Angelegenheiten, wie z. B. die Aufnahme von Anleihen selbst zu entscheiden. Nach § 10 Ziffer 4 beschließt die Verbandsversammlung auch über die Errichtung von Verbandsämtern. Diese Bestimmung entspricht dem § 19 Z. 7 des Zweckverbandsges. Groß-Berlin. Die im Ausschuß der Landesversammlung[1]) erörterte Frage, ob diese Verbandsämter bürokratisch nach den Weisungen des Verbandsdirektors oder als lokale Selbstverwaltungskörperschaften arbeiten sollen, ist bisher ohne Bedeutung geblieben, da der Verband keine derartigen Ämter eingerichtet hat. Die erste Verbandsversammlung ist im August des Jahres 1920 zusammengetreten und in ihr ist dann der Verbandsdirektor und der Verbandsausschuß gewählt, sodaß von dieser Zeit an der Verband als Selbstverwaltungskörper besteht. Denn durch den Erlaß des Gesetzes allein bestand er natürlich noch nicht.

3. Verbandsausschuß.
(§§ 11—12 des Ges.).

Da der Verbandsversammlung also in der Hauptsache nur die Beschlußfassung über die wichtigen Verbandsaufgaben übertragen worden ist, so ist für die Vorbereitung ihrer Beschlüsse und deren Ausführung ein kleineres Organ geschaffen, der Ver-

[1]) a. a. O. S. 57.

bandsausschuß. Dieser ist jedoch kein unmittelbarer Ausschuß der Verbandsversammlung, da er nicht etwa von den sämtlichen Abgeordneten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird.

Entsprechend der Zusammensetzung der Verbandsversammlung zerfällt vielmehr auch er in zwei verschiedene Teile, da je 8 Mitglieder aus den Abgeordneten zu entnehmen sind, die von den Mitgliedervertretungen und den Arbeitsgemeinschaften gewählt sind (§ 11 des Gesetzes). Hierzu kommt als stimmberechtigtes Mitglied der Verbandsdirektor. Die Wahl der 8 Ausschußmitglieder, die als Vertreter der Kommunen gewählt werden, ist im Gesetz in einer auf den ersten Blick eigenartig kompliziert erscheinenden Weise geregelt. Nach § 11 Abs. 2 wählen nämlich die Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage der einzelnen Mitglieder je einen der für die Verbandsversammlung gewählten Abgeordneten als Wahlmann für die Wahl das Verbandsausschusses. Die auf diese Weise gewählten Abgeordneten treten dann unter Leitung des Verbandspräsidenten zur Wahl der Ausschußmitglieder zusammen, die sie aus der Zahl der sämtlichen von den Kommunalvertretungen gewählten Abgeordneten nehmen können. (Nach dem Regierungsentwurf konnten die Wahlmänner nur aus ihrer Mitte die Ausschußmitglieder wählen.) Durch dieses Wahlverfahren werden die Interessen der Landkreise, die infolge ihrer geringeren Bevölkerungszahl in der Verbandsversammlung nicht so stark vertreten sind wie die Stadtkreise, wenigstens im Verbandsausschuß gebührend berücksichtigt. Diese Regelung ist umso berechtigter, als sich die Tätigkeit des Siedlungsverbandes naturgemäß viel stärker in den weniger dicht besiedelten Landkreisen abspielen wird als in den Großstädten, in denen vielfach für neue Siedelungen gar kein Platz mehr vorhanden ist. Die andere Hälfte des Verbandsausschusses wird nicht durch einen besonderen Wahlausschuß, sondern unmittelbar von den sämtlichen von den Arbeitsgemeinschaften zur Verbandsversammlung gewählten Abgeordneten aus ihrer Mitte gewählt. Jedoch müssen auch hier wiederum je vier Abgeordnete der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite angehören. (§ 11 Abs. 3.)

Für jedes gewählte Mitglied des Verbandsausschusses ist sogleich ein Stellvertreter zu wählen. Der Verbandsdirektor kann sich durch einen Beigeordneten vertreten lassen oder auch Beigeordnete an den Verhandlungen des Ausschusses teilnehmen lassen (§ 11, Abs. 4). Nach § 11, Abs. 5 wählt der Verbandsausschuß aus seinen Mitgliedern einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter. Diese Lösung, die eine Abweichung von dem Drewsschen Entwurf zur Prozinzialordnung darstellt, wurde absichtlicht gewählt, um dem Verbandsausschuß die Möglichkeit zu geben, sich seinen Vorsitzenden selbst zu wählen[1]). Selbstverständlich kann der Verbandsausschuß den Verbandsdirektor zum Vorsitzenden wählen und hat das bisher auch getan, zumal dadurch ein besonderes Büro des Vorsitzenden gespart wird. Insofern ist der Verbandsdirektor also günstiger gestellt als der Landeshauptmann der Rheinprovinz, da dieser nach § 47, Abs. 6 der rheinischen Provinzialordnung weder zum Vorsitzenden noch stellvertretenden Vorsitzenden gewählt werden darf.

Der Verbandspräsident nimmt im allgemeinen an den Sitzungen des Verbandsausschusses nicht teil, ist jedoch über das Ergebnis der Verhandlungen und die Beschlüsse des Verbandsausschusses fortlaufend zu unterrichten (§ 11, Abs. 10). Diese Abweichung von dem Zweckverbandsgesetz Groß-Berlin (§ 38) hat man getroffen, da die Mitwirkung des Oberpräsidenten in dem Verbandsausschuß dort immer wieder zu Reibungen geführt hatte[2]). Außerdem ist dem Verbandspräsidenten ja, wie oben S. 20ff. schon erwähnt, der Vorsitz in der Verbandsversammlung übertragen, und ihm dadurch die Möglichkeit gegeben, rechtzeitig von den Plänen des Verbandes Kenntnis zu nehmen. In Ausnahmefällen ist der Präsident berechtigt, eine Einberufung des Verbandsausschusses in einer Sitzung unter seiner Teilnahme zu verlangen. (§ 11, Abs. 10). Dies kommt hauptsächlich dann in Betracht, wenn Auftragsangelegenheiten oder sonstige Angelegenheiten im Ausschuß verhandelt werden, die ursprünglich zur Zuständigkeit der Verbandsversammlung ge-

---

[1]) a. a. O. S. 60. [2]) a. a. O. S. 61.

hörten, aber nach § 15 Abs. 2 auf den Verbandsausschuß übertragen worden sind.

Große Schwierigkeiten hat dem Ausschuß der Landesversammlung die Frage bereitet, wie am besten ein reibungsloses Arbeiten zwischen dem Siedlungsverband und den beteiligten Provinzen gewährleistet würde. Sowohl von den Oberpräsidenten, wie auch von den Landeshauptleuten waren nämlich Bedenken gegen den Aufbau des Gesetzes erhoben worden. In der zweiten Lesung wurde daher eine Bestimmung eingefügt, nach der die Oberpräsidenten der Rheinprovinz und der Provinz Westfalen berechtigt sein sollten, in den Verbandsausschuß einen Vertreter zu entsenden, der beratende Stimme haben sollte. Andere Anträge[1]) gingen sogar so weit, diesen Vertretern beschließende Stimme zu gewähren oder sogar noch je zwei stimmberechtigte Mitglieder von den beiden Provinzialausschüssen wählen zu lassen. Eine solche Vermehrung des Ausschusses erschien aber mit Recht sehr unerwünscht. Eine Mitwirkung der Oberpräsidenten konnte auch nicht in Frage kommen, wenn man nicht einmal dem Verbandspräsidenten Sitz und Stimme im Verbandsausschuß geben wollte. Es ist daher schließlich eine Bestimmung Gesetz geworden, nach der nur die Landeshauptleute der beiden Provinzen je einen Vertreter entsenden können, die an den Verhandlungen mit beratender Stimme teilnehmen. Hierdurch ist erreicht, daß im Verbandsausschuß, dem Organ eines Selbstverwaltungskörpers keine staatlichen Kommissare vertreten sind, die dort sicher nicht gern gesehen würden. Aber andererseits ist den Provinzialverwaltungen, in deren Rechte der Siedlungsverband vielfach auch eingreift, die Möglichkeit gegeben, sich rechtzeitig über die Pläne des Verbandes zu unterrichten und unter Umständen schon dort ihre Bedenken vorzubringen. Daß es aber trotzdem zwischen dem Siedlungsverband und den Provinzen noch Reibungen geben kann, beweisen die Ausführungen, die der Landeshauptmann der Rheinprovinz im letzten Provinziallandtag (1925) gemacht hat, sowie eine Gegenerklärung des Siedlungsverbandsdirektors. In dieser Erklärung hebt der Verbandsdirektor Dr. Schmidt

[1]) a. a. O. S. 132.

auch besonders hervor, daß der Siedlungsverband mit den Bestrebungen zur Bildung einer Industrieprovinz nicht das Geringste zu tun hat[1]).

Wenn auch der Verbandsausschuß, wie sich aus den obigen Ausführungen ergibt, eine ganz andere Zusammensetzung als der des früheren Verbandes Groß-Berlin (vgl. § 26 des Zweckverbandsges. Groß-Berlin) aufweist, so sind seine Aufgaben doch fast genau die gleichen. Der § 12 des Gesetzes, der die wichtigsten Aufgaben des Verbandsausschusses aufzählt, entspricht fast wörtlich einigen Bestimmungen des § 29 des Zweckverbandsgesetzes Groß-Berlin. Ein wichtiger Unterschied besteht aber doch zwischen beiden. Nach § 29 Ziffer 3 des Zw. Vb. Gr.-Berl. steht nämlich dem Verbandsausschuß die Fülle der Zuständigkeiten zu, während diese beim Siedlungsverband durch § 10 Abs. 1 der Verbandsversammlung übertragen ist. Die Verbandsversammlung kann jedoch nach § 15 Abs. 2 ihre Befugnisse durch Satzung auf den Verbandsausschuß übertragen. Soweit die Zuständigkeiten des Verbandsausschusses nicht in § 12 aufgezählt sind, ergeben sie sich aus der ihm nach § 3 des Gesetzes zukommenden Eigenschaft als Vorstand des Verbandes. Unter anderem liegt ihm auch die Anstellung der Verbandsbeamten mit Ausnahme der leitenden Beamten ob.

4. Verbandsdirektor.

Die leitenden Beamten, der Verbandsdirektor und die Beigeordneten werden nämlich von der Verbandsversammlung auf 12 Jahre gewählt und sind im Hauptamt zu bestellen (§ 13, Abs. 2). Nach der Ausführunganweisung zu § 13 bedürfen diese Wahlen der staatlichen Bestätigung. Der Regierungsentwurf, nach dem diese Beamten auf 6–12 Jahre gewählt werden konnten, wurde abgelehnt, da man von den Grundsätzen des Gemeindeverwaltungsgesetzes nicht abweichen wollte und auch befürchtete, daß tüchtige Beamte sich auf 6 Jahre nicht wählen lassen würden[2]). Die Hauptaufgabe des Verbandsdirektors be-

[1]) Vergl. Düsseldorfer Nachrichten Nr. 306 aus 1925.

[2]) a. a. O. S. 63 und 67.

steht darin, die laufenden Geschäfte des Verbandes unter Aufsicht des Verbandsausschusses zu führen (§ 13, Abs. 1). Er bereitet die Beschlüsse des Verbandsausschusses „nach Benehmen mit den beteiligten örtlichen Verwaltungen vor und trägt für ihre Ausführung Sorge" (§ 13, Abs. 1). Die Worte „nach Benehmen mit den beteiligten örtlichen Verwaltungsstellen" sind erst in der zweiten Lesung[1]) eingefügt und beziehen sich hauptsächlich auf solche Maßnahmen des Verbandes, die nur einzelne Verbandsmitglieder belasten. Durch diese Bestimmung will das Gesetz zum Ausdruck bringen, wie wichtig ein harmonisches Zusammenarbeiten zwischen dem Verband und seinen Mitgliedern, deren Rechte durch ihn ja stark beschränkt werden, ist. Einen Beweis für das gute Einvernehmen bildet z. B. die Tatsache, daß manche Gemeinden auch freiwillig an den Verband herantreten und ihn um Ausarbeitung von Nutzungs- oder Flächenaufteilungsplänen bitten.

Der Verbandsdirektor vertritt den Verband nach außen in allen Angelegenheiten, bedarf jedoch zur rechtsgeschäftlichen Verpflichtung des Verbandes sowie zur Ausstellung einer Vollmacht einer zweiten Unterschrift, die von einem weiteren Mitglied des Verbandsausschusses erteilt wird. Obwohl nach dem seinerzeit viel erörterten Drewsschen Entwurf der Städteordnung schon eine Unterschrift, ja sogar eine mündliche Erklärung zur Verpflichtung ausreichen sollte, so ist die obige Bestimmung doch mit vollem Bewußtsein getroffen, da man im Siedlungsverbandsgesetz noch keinen Präzedenzfall schaffen wollte[2]).

Die außer dem Verbandsdirektor vorhandenen leitenden Beamten, die Beigeordneten, führen die Geschäfte, die ihnen der Verbandsdirektor überträgt, nach dessen Weisungen (§ 13, Abs. 3). Wenn auch die Verfassung des Verbandes in vielen Punkten der Provinzialverfassung gleicht, so entspricht die Stellung des Verbandsdirektors innerhalb seiner Behörde der eines Bürgermeisters im Gebiete der rheinischen Bürgermeistereiverfassung. Man hat nämlich die Frage, ob die Magistratsver-

[1]) a. a. O. S. 138.

[2]) Ausschußverhandlungen a. a. O. S. 68.

fassung oder die Bürgermeistereiverfassung vorteilhafter sei für den Siedlungsverband zu Gunsten der letzteren entschieden[1]). Sogar ein Antrag, der es dem Verband überlassen wollte, ob er als Selbstverwaltungskörper seine Geschäfte in Zukunft nach den Grundsätzen der Bürgermeisterei- oder der Magistratsverfassung führen wollte, wurde abgelehnt. Da der Verband, namentlich in der ersten Zeit, seine Entschlüsse oft schnell treffen mußte, hielt man es für richtig, die leitende Behörde nicht kollegialisch, sondern bürokratisch zu organisieren. In § 13, Abs. 5 wird daher auch ausdrücklich gesagt, daß sich die Rechtsverhältnisse der Beamten nach den Bestimmungen regeln, die für städtische Beamte im Geltungsbereiche der Bürgermeistereiverfassung gelten. Hierin unterscheidet sich der Siedlungsverband von dem früheren Verband Groß-Berlin. Die Beamten des Verbandes Groß-Berlin besaßen nämlich auf Grund des § 33 des Zw. Vb. Ges. Gr.-Berl. im allgemeinen die Rechte von Provinzialbeamten[2]).

III. Aufgaben des Siedlungsverbandes.

a) Allgemeine Vorschriften.

Nachdem im vorigen Abschnitt (B II) die Verfassung des Siedlungsverbandes dargestellt ist, können nunmehr seine Aufgaben und deren Verteilung auf die einzelnen Verbandsorgane auseinandergesetzt werden. Wenn es im Gesetz (§ 1, Abs. 1) heißt, daß der Verband „zur Förderung der Siedlungstätigkeit" gegründet wird, so ist das insofern irreführend, als man danach annehmen möchte, daß der Verband selbst siedelt, also selbst Häuser baut. Dies tut er jedoch nicht, sondern er schafft nur, wie auch von Luther[3]) und Mülhens[4]) ausgeführt wird, die öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgrundlagen für eine sachgemäße Siedelung. Die Siedelung wurde seinerzeit der Treuhandstelle

[1]) Ausschußverhandlungen a. a. O. S. 65/66.

[2]) Vgl. Friedrichs zu § 33, Nr. 8 und 9.

[3]) Luther, a. a. O. in „Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk".

[4]) a. a. O.

für Bergmannswohnstätten und anderen Organisationen überlassen. Daher ist auch der Name „Siedlungsverband" wenig glücklich gewählt.

Durch das Gesetz wird nur wenig neues materielles Recht geschaffen. Es sollen vielmehr nur an die Stelle der zahlreichen Behörden, die früher auf siedlungs- und verkehrspolitischem Gebiete zuständig waren, die wenigen Organe des Verbandes treten. Mit Rücksicht auf die auf diesen Gebieten herrschenden Mißstände geben die Kommunen einen Teil ihrer Zuständigkeiten an den aus ihnen gebildeten, über ihnen stehenden Selbstverwaltungskörper ab. Dieser ist dazu berufen, die Siedlungs- und Verkehrsfragen des ganzen Gebiets nach einheitlichen Grundsätzen zu ordnen und namentlich bei den zwischengemeindlichen Aufgaben der einzelnen Gemeinden mitzuwirken. Zur Erreichung dieses Ziels sind dem Verband nach § 1, Abs. 1 Aufgaben auf kommunalem Gebiete (Selbstverwaltungsangelegenheiten) und auf staatlichem Gebiete (Auftragsangelegenheiten) übertragen. Diese Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten wird in der Literatur allerdings von einigen, z. B. Otto Mayer[1]) und Schoen[2]) angefochten. Da aber die Gesetzgebung diese Unterscheidung macht, so kann man ihr doch nicht, wie Schoen, jede rechtliche Bedeutung absprechen. Ein Unterschied besteht z. B. in dem Maß der staatlichen Aufsicht. Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten beschränkt sich die Staatsaufsicht auf die Gesetzmäßigkeit, während sie sich bei den Auftragsangelegenheiten auch auf die Zweckmäßigkeit erstreckt. Daher wird von Hatschek[3]), der davon ausgeht, daß auch die Selbstverwaltung immer Staatsverwaltung ist, mit Recht betont, daß der Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten nur staatsadministrative Bedeutung zukommt. Hatschek hebt dabei heror, daß die Gemeindeverbände bei den Auftragsangelegenheiten der Dienstaufsicht des Staates unterworfen sind und daher alle Anweisungen des Staates zu befolgen haben, während sich die Aufsicht des Staates über die Selbstverwaltungsangelegenheiten darauf beschränkt, „daß sie die

[1]) a. a. O. S. 651, Anm. 25. [2]) a. a. O. S. 14. [3]) Verw. Recht, S. 65.

von ihm zu erfüllenden Aufgaben auch wirklich erfüllen (sogen. positive Staatsaufsicht) und alles vermeiden, was eine Überschreitung ihrer zur Erfüllung jener Aufgaben gesetzten Machtbefugnisse darstellt (sogen. negative Staatsaufsicht)."

Während in § 1, Abs. 1 zunächst nur gesagt wird, daß die Verbandsaufgaben alle Angelegenheiten umfassen, die der Förderung der Siedlungstätigkeit dienen, werden die wichtigsten dieser Aufgaben, wie sich aus dem Wort „insbesondere" ergibt, in Abs. 2 in Form einer programmatischen Übersicht aufgezählt. Diese Aufgaben lassen sich nach verschiedenen Gesichtspunkten in verschiedene Gruppen einteilen. Nach der Ausführungsanweisung zu § 1 kann man zwischen den Verwaltungszuständigkeiten einerseits und den wirtschaftlichen Aufgaben andererseits unterscheiden. Die Verwaltungszuständigkeiten lassen sich dann ihrerseits wieder in die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben im engeren Sinne und in die den Selbstverwaltungsorganen seitens des Staats übertragenen besonderen Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) zerlegen. Unter den wirtschaftlichen Aufgaben dagegen seien alle diejenigen zu verstehen, deren Lösung nicht durch behördliche Anordnung, sondern mit den Mitteln und der Betätigung des freien wirtschaftlichen Lebens erfolge.

Zu einer anderen Gruppierung kommt man jedoch, wenn man sich genauer an das Gesetz hält, wodurch man dann auch eine bessere Übersicht erhält. Im ersten Absatz wird ja zunächst zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten unterschieden und diese bilden daher auch die beiden Obergruppen. Von den im Abs. 2 des § 1 erwähnten sechs Ziffern enthalten nun die ersten vier Ziffern die Selbstverwaltungsangelegenheiten, während die beiden letzten Ziffern die Auftragsangelegenheiten hervorheben[1]).

Die Gruppe der Selbstverwaltungsangelegenheiten läßt sich dann ihrerseits wieder in der Weise teilen, daß die beiden Ziffern 1 und 2 solche Aufgaben erwähnen, zu deren Durchführung dem Verband in den §§ 15—19 besondere gesetzliche Befugnisse gewährt sind, und die Ziffern 3 und 4 Aufgaben erwähnen, ohne dem

[1]) Vgl. Luther in „Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" a. a. O.

Verband durch besondere Bestimmung ihre Erfüllung zu erleichtern. Diese beiden Ziffern enthalten also die in der Ausführungsanweisung als zweite Hauptgruppe erwähnten wirtschaftlichen Aufgaben.

Bei den Auftragsangelegenheiten des Verbandes kann man zwischen denjenigen, die dem Verbandsausschuß (Ziffer 5 in § 1 und § 20) und die dem Verbandsdirektor (Ziffer 6 in § 1 und § 21 und § 22 übertragen sind. Obwohl diese Aufgaben den genannten Organen durch die §§ 20 und 22 unmittelbar vom Staate zur Verrichtung überwiesen und diese so in ein unmittelbares Dienstverhältnis zum Staate gebracht sind, so kann man hier im Gegensatz zu Schoen doch von einem Wirkungskreis des Verbandes sprechen, da sie ja in § 1 des Gesetzes ausdrücklich als Aufgaben des Verbandes bezeichnet werden[1]).

Dadurch, daß den Organen des Verbandes diese staatlichen Aufgaben übertragen sind, soll dem Verband die Möglichkeit gewährt werden, sie mit seinen Selbstverwaltungsaufgaben in Einklang zu bringen. Der Verband soll also den Staat in seinen Organen nicht nur „geeignete Träger für die betreffenden Staatsgeschäfte zur Verfügung stellen". Hieraus ergibt sich, daß Jakobshagen sich irrt, wenn er meint, das Organ für die Auftragsangelegenheiten sei der Verbandspräsident und die Verbandsversammlung, dagegen der Verbandsausschuß und der Verbandsdirektor seien nur für die Selbstverwaltungsangelegenheiten da. Der Verbandspräsident ist vielmehr die staatliche Aufsichtsbehörde, die sowohl Selbstverwaltungsangelegenheiten wie besonders auch Auftragsangelegenheiten zu beaufsichtigen hat, worauf später noch ausführlich eingegangen wird.

b) Selbstverwaltungsangelegenheiten.

1. Aufgaben des Verbandes auf siedlungspolitischem Gebiet.

Von den Selbstverwaltungsangelegenheiten des Verbandes werden zunächst die siedlungspolitischen Aufgaben geregelt, zu

[1]) Vgl. dazu Schoen a. a. O. S. 15, der allerdings nicht speziell vom Siedlungsverbande, sondern von den Gemeinden im allgemeinen spricht. Er ist der Ansicht, daß die Gemeinde in solchen Fällen „nur insofern in Betracht kommt, als sie gesetzlich verpflichtet ist, dem Staat in ihren Organen geeignete Träger für die betreffenden Staatsgeschäfte zu stellen".

deren Durchführung dem Verband eine ganze Reihe von Einzelbefugnissen übertragen ist. Dem Verband liegt nämlich nach § 1 Z. 1 die Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien- und Bebauungspläne für das Verbandsgebiet ob. Die Einzelheiten über die Art und Weise dieser „Beteiligung" enthalten die §§ 16–18, die nach einer Äußerung eines Regierungsvertreters im Ausschuß eigentlich das Fundament des ganzen Gesetzes darstellen[1]). Sie sind zum Teil wörtlich den Bestimmungen der §§ 5–7 des Zw. Vb. Ges. Gr.-Berl. nachgebildet. Einige Abweichungen sind jedoch vorhanden, die sich daraus erklären, daß im Siedlungsverbandsgesetz den Gemeinden vielmehr Rechte belassen sind, als nach dem Zw. Vb. Ges. Gr.-Berl.

Das Bestreben des Gesetzes geht nämlich dahin, nur in den Fluchtlinienfragen, die über den Bereich einer Einzelgemeinde von Bedeutung sind, an die Stelle der örtlichen Instanzen die übergeordneten des Siedlungsverbandes treten zu lassen. Aber auch hierbei werden die Lokalbehörden vom Verband nicht ganz ausgeschaltet. Der Verband zieht sie vielmehr zu möglichst weitgehender Mitarbeit heran und überläßt ihnen gewöhnlich die Einzelausführungen.

Der Verband ist daher nach § 16 nur zuständig zur Festsetzung von Fluchtlinien für Durchgangs- und Ausfallstraßen und insbesondere auch für solche Straßen und Plätze, „die über den Bezirk einer Gemeinde hinausgehenden auf Schienen betriebenen Beförderungsanstalten dienen oder dienen sollen". Der Begriff „Durchgangs- und Ausfallstraßen" ist hier, wie sich aus den Ausführungsausweisungen in § 16 und 21 ergibt, nicht so eng zu fassen wie in § 5 Abs. 1 des Zw. Vb. Ges. Gr.-Berl. Während diese Bestimmung dem Interesse des zwischengemeindlichen Verkehrs dient, sorgt eine ähnliche für die Erhaltung der im Industriegebiet besonders wichtigen Erholungsplätze. Der Verband kann nämlich nach § 16, Abs. 1, 1b auch Fluchtlinien für die „Ausgestaltung der Umgrenzung von Grüngebieten festsetzen, die für die Gesamtsiedlung des Verbandsgebiets von Bedeutung sind". Auch solche Fluchtlinien, deren Abänderung oder

1) Ausschußprotokoll a. a. O. S. 75.

Aufhebung den notwendigen Anschluß an die vom Verband festgesetzten Durchgangs- und Ausfallstraßen, sowie die Verbandsgrünflächen vermitteln soll, kann der Verband nach § 16 I, 1c selbstverständlich festsetzen. Darüber hinausgehend kann er im Gegensatz zum Zw. Vb. Ges. Gr. Berl. jedoch nicht „aus wichtigen Gründen des Verkehrs, der Gesundheitspflege und Wohnungsfürsorge in den noch nicht bebauten Teilen des Verbandsgebiets Fluchtlinien- und Bebauungspläne festsetzen". Er ist nach § 16 I, 2 nur noch zuständig für Fluchtlinien und Bebauungspläne solcher Siedlungen, die ohne Überschreitung einer Gemeindegrenze zweckmäßig nicht ausgeführt werden können. Den beteiligten Gemeinden ist in diesem Falle jedoch zunächst Gelegenheit gegeben, sich binnen einer vom Verbandsdirektor zu bestimmenden Frist auf einen gemeinschaftlichen Bebauungsplan zu einigen. Erst, wenn dieser gemeinschaftliche Bebauungsplan binnen der gestellten Frist nicht zur Durchführung kommt, kann der Verband selbst einen Bebauungsplan festsetzen, muß jedoch auch dann noch vorher die beteiligten Gemeinden anhören.

Alle diese Befugnisse des Verbandes enthalten noch kein neues materielles Recht gegenüber den Bestimmungen des Fluchtliniengesetzes von 1875, das zunächst noch die Grundlagen für die Tätigkeit des Verbandes bildet. Erst der Abs. 2 des § 16 bringt eine Erweiterung des bisherigen Rechts, die sich namentlich auf verkehrspolitischem Gebiet auswirkt. Danach ist der Verband zur Festsetzung von Fluchtlinien für Verkehrsbänder und Flughäfen zuständig. Unter den „Verkehrsbändern", einem Begriff, den der jetzige Verbandsdirektor Dr. Schmidt aufgestellt hat, versteht man Geländestreifen, die Verkehrsmitteln jeder Art, insbesondere Eisenbahnen, Kleinbahnen oder Kraftwagen dienen sollen. Dies Recht des Verbandes ist von großer Bedeutung für die Entwicklung des Verkehrs. Dadurch kann nämlich der Verband schon heute geeignetes Gelände von der Bebauung frei halten, auf dem vielleicht in 10 oder 20 oder noch mehr Jahren ein Kanal oder eine Eisenbahn, oder eine Autostraße gebaut werden soll. Während nämlich nach den bis jetzt maßgebenden Bestimmungen das Gelände für Verkehrswege nur dadurch von

der Bebauung freigehalten werden konnte, daß man die Enteignung vornahm, ist es jetzt möglich, schon durch die Festsetzung der Fluchtlinie das Gelände nach Maßgabe des § 11 des Fluchtliniengesetzes von Bauten aller Art freizuhalten. Diese Bestimmung hat sich in der Praxis schon sehr gut bewährt. Anfangs war man allerdings etwas ängstlich, mit seinen Plänen an den Siedlungsverband heranzutreten. Doch jetzt wenden sich die Eisenbahnverwaltung, die Bergwerks- und anderen Unternehmungen, die für ihre Werke Anschlußbahnen bauen wollen, immer mehr an den Siedlungsverband, damit er die Fluchtlinien für die Pläne festsetze. Hierdurch erlangen die Unternehmer, wenn die Pläne festgesetzt sind, den großen Vorteil, später, wenn die Enteignung erfolgt, für den Ankauf des Geländes nicht so ungeheuere Summen aufbringen zu müssen, um im Wege stehende Baulichkeiten anzukaufen. Diese Regelung ist im Interesse der Volkswirtschaft sehr zu begrüßen, da es doch sehr unwirtschaftlich ist, wenn beim Bau neuer Verkehrswege kostbare Gebäude niedergerissen werden müssen. So ist z. B. auch die Trace der elektrischen Städteschnellbahn, die von Dortmund über Essen, Düsseldorf nach Köln gehen soll und mit deren Bau, nach den Verhandlungen des letzten rheinischen Provinziallandtags zu urteilen, in diesem Winter (1925/26) begonnen werden soll, vom Siedlungsverband festgesetzt.

Um allen Beteiligten darüber Klarheit zu verschaffen, welche Straßen, Plätze und Flächen nach den obigen Bestimmungen der Fluchtlinienhoheit des Verbandes unterstehen, sind diese Straßen usw. in das „Verbandsverzeichnis" und den „Verbandsplan" (planmäßige Darstellung) aufzunehmen (§ 16 I, 3). Das erste Verbandsverzeichnis ist auf Grund gesetzlicher Vorschrift vom Verbandspräsidenten am 15. Dez. 1920 herausgegeben und enthält die Trace von 5 durchgehenden Ost-west, 12 Nord-Süd und 10 Diagonalstraßen. Daneben sind 1200 qkm Grundflächen festgestellt. Obwohl die Verkehrsbänder im § 16, I, 3 nicht erwähnt werden, sind auch sie (insgesamt 435 km) in das Verbandsverzeichnis aufgenommen, da ja ihre Festlegung für alle Beteiligten dieselbe Bedeutung hat wie die der Durchgangs- und Ausfallstraßen.

Der Verbandsausschuß kann das Verzeichnis ergänzen oder berichtigen und hat es alle drei Jahre neu aufzustellen. Während gegen die erste, durch den Verbandspräsidenten erfolgte Feststellung nur durch Anrufung der Aufsichtsbehörde Einwendungen erhoben werden können, sind die Beschlüsse des Verbandsausschusses im ordentlichen Rechtsmittelwege[1]) anfechtbar. Es ist den Beteiligten nämlich (§ 16, I, 3) die Möglichkeit gegeben, binnen zwei Wochen Beschwerde beim Verbandsrat und gegen dessen Beschluß binnen gleicher Frist die weitere Beschwerde beim Minister für Volkswohlfahrt zu erheben. Durch das rechtskräftig festgestellte Verzeichnis wird die Zuständigkeit der Verbandsorgane mit Wirkung für die Beteiligten und Dritte begründet (§ 16, I, 3 II). Durch die Aufnahme von Straßen in das Verbandsverzeichnis wird jedoch den Gemeinden das Recht, Fluchtlinien für sie festzusetzen, noch nicht endgültig entzogen. Sie werden, solange der Verband von seiner Zuständigkeit noch keinen Gebrauch macht, nur insofern beschränkt, als ihre Pläne der Zustimmung des Verbandsausschusses unterliegen (§ 16, I, 3 III), die durch den Verbandsrat ersetzt werden kann. Außerdem muß der Verbandsdirektor als Fluchtlinienpolizeibehörde (§ 21) seine Zustimmung erteilen. Falls der Verband selbst Fluchtlinien festsetzt oder ändert und dadurch den Gemeinden oder Kreisen Kosten verursacht, so ist er zu einer Entschädigung grundsätzlich nicht verpflichtet[2]). Die in § 16, I, 4 dem Verband auferlegte Entschädigungspflicht stellt daher einen Ausnahmefall dar, da es sich dabei um Fluchtlinien handelt, die in „einem über das Bedürfnis des sonstigen Verkehrs hinausgehenden Ausmaße festgesetzt sind".

Während § 16 die vorstehend erwähnte Zuständigkeit des Verbandes auf dem Gebiete des Fluchtliniengebietes enthält, behandelt § 17 das Verfahren, das auf die Festsetzung von Fluchtlinien durch den Verband Anwendung findet. Dies entspricht im wesentlichen den im Baufluchtliniengesetz vom 2. Juli 1875 festgesetzten Verfahren, nur daß an die Stelle der örtlichen Behörden die entsprechenden Verbandsorgane treten. Bezüglich der

[1]) Vergl. Ausführungsanweisung zu § 16 Abs. 1 Ziffer 3.

[2]) Vergl. Ausführungsanweisung zu § 16 Abs. 1 Ziffer 4.

Einzelheiten genügt daher eine Verweisung auf das Gesetz selbst und die Ausführungsanweisungen zu § 17. Von dem in § 6 des früheren Zw. Vb. Ges. Gr.-Berl. vorgeschriebenen Verfahren unterscheidet es sich namentlich dadurch, daß im Vorverfahren, das dem eigentlichen Verfahren vorangeht, nicht jedes Mal die Zustimmung des Ministers, sondern nur die des Verbandsdirektors erforderlich ist. Beim Siedlungsverband ist der Minister nur letzte Beschwerdeinstanz, vor der noch als erste Beschwerdeinstanz der Verbandsrat steht. Weiterhin ist im Zw. Vb. Ges. Gr.-Berl. (§ 7 I) die Durchführung der vom Verband festgesetzten Fluchtlinienpläne den Einzelgemeinden übertragen. Im Siedlungsverband ist eine solche Vorschrift nicht enthalten, jedoch überläßt der Verband freiwillig die Ausführung seiner Pläne den Gemeinden. Es besteht für den Verband jedoch in dieser Hinsicht gar kein Zwang.

Der Verband ist nach § 1, II, 1 sogar berechtigt, auch die Wegebaupflicht für die Straßen, für die er Fluchtlinien festsetzen darf, zu übernehmen. In § 18 wird das hierbei anzuwendende Verfahren näher geregelt. Danach haben die entsprechenden Verbandsorgane die Zuständigkeiten, die den Gemeindebehörden nach dem Fluchtliniengesetz (§ 12, 15 und 15a) sowie nach § 9 des Kommunalabgabengesetzes zustehen. Der Verband könnte daher in solchen Fällen als Wegebauberechtigter von den Anliegern unmittelbar Beiträge erheben. Da die Provinzen und Kreise bezüglich der Provinzial- und Kreisstraßen nicht dazu berechtigt sind, hat der Verband also weitergehende Rechte als die genannten Kommunalverbände. In welch weitgehendem Maße aber auch die Einzelgemeinden an derartigen Verbandsstraßen noch Rechte haben, ergibt sich aus § 18, IV. Danach können die Gemeinden innerhalb ihres Gemeindebezirkes die Verbandsstraßen zu Leitungen jeder Art benutzen. Der Verband dagegen darf seine Straßen nur zu solchen Leitungen benutzen, die zum Betrieb „von auf Schienen betriebenen über den Bezirk einer Gemeinde hinausgehenden Beförderungsanstalten erforderlich sind". Auch diese Bestimmung ist ein Beispiel dafür, wie der Gesetzgeber die Rechte der Gemeinden vor allzu eingreifenden Maßnahmen des Verbandes schützen will. Gegenüber dem früheren Verband Groß-Berlin ist der

Siedlungsverband allerdings im Vorteil, da jener nach § 7 III des Zw. Vb. Ges. Gr.-Berlin nur mit Zustimmung der beteiligten Gemeinden, die Straßen, deren Fluchtlinien er festgesetzt hat, selbst herstellen und unterhalten kann.

Der Siedlungsverband unterscheidet sich in diesem Punkte auch von den nach § 4 des Gem. Pr. Zweckvb. Ges. gebildeten Zweckverbänden. Auf diese Zweckverbände gehen nämlich die bisher den Gemeinden auf Grund der §§ 11–15 des Fluchtliniengesetzes zustehenden Rechte und Pflichten kraft Gesetzes mit der Bildung des Zweckverbandes über. Dem Siedlungsverband dagegen ist es freigestellt, ob er diese Rechte und Pflichten übernehmen will. Jedoch ist hierbei zu beachten, daß in § 18 des Gesetzes die §§ 11, 13 und 14 des Fluchtliniengesetzes die von dem Enteignungsrecht und der Pflicht zur Entschädigung wegen Entziehung und Beschränkung des Grundeigentums handeln, ausgelassen sind. Man darf daraus wohl den Schluß ziehen, daß diese Rechte und Pflichten dem Verband vorenthalten werden sollten, zumal auch die Ausführungsanweisung nichts darüber sagt. Falls der Verband die Wegebaupflicht übernimmt, so hat er der betroffenen Gemeinde, die bereits für die Straße gemachten Aufwendungen insoweit zu erstatten, als er sie von den Anliegern wieder einzuziehen vermag. Für Streitigkeiten, die die Übernahme an sich betreffen, ist das Beschwerde- oder Beschlußverfahren und für Streitigkeiten wegen Erstattung der Aufwendungen, da es sich dabei um hohe vermögensrechtliche Ansprüche handelt, das Verwaltungsstreitverfahren in § 18 Abs. 3 gewährt.

Von dieser Berechtigung zur Übernahme der Wegebaupflicht hat der Verband bisher jedoch noch gar keinen Gebrauch gemacht. Es erscheint ihm nämlich nicht erwünscht, daß zu den drei Arten von Straßen, die es bisher schon gibt, den Provinzial-, Kreis- und Gemeindestraßen noch eine vierte Klasse in Gestalt von Verbandsstraßen tritt. Der Verband geht zwar jetzt dazu über, sogenannte Autostraßen zu bauen, macht dies jedoch in der Weise, daß er die Pläne ausarbeitet und die Geldmittel dafür aufbringt, jedoch die Ausführung den Bauämtern der einzelnen Gemeinden und Kreise überläßt. Da diese Straßen nicht wie

die von der Rheinprovinz von Aachen nach Köln und Düsseldorf geplante Autostraße auf besonderem Fahrdamm ohne Niveaukreuzung gebaut werden, so ist es den Einzelgemeinden auch freigestellt, an den neun Meter breiten Autofahrdamm noch Fahrstraßen für Fuhrwerke aller Art sowie Bürgersteige anzuschließen.

2. Aufgaben des Verbandes auf verkehrspolitischem Gebiet.

Die im vorigen Abschnitt erwähnten Aufgaben des Verbandes auf siedlungspolitischem Gebiet müssen ergänzt werden durch entsprechende auf verkehrspolitischem Gebiete. Daher wird dem Verband außer der Beteiligung an der Fluchtlinienfeststellung für die Durchgangs- und Ausfallstraßen sowie für die Verkehrsbänder, durch die er ja die Entwicklung des Verkehrs auch schon stark beeinflussen kann, in § 1 Z. 2 „die Förderung des Kleinbahnwesens, insbesondere des zwischengemeindlichen Verkehrs" noch besonders zur Pflicht gemacht. Die einzelnen gesetzlichen Befugnisse, die dem Verband zur Erreichung dieses Zweckes überwiesen worden sind, enthält der § 19, der von dem entsprechenden § 4 des Zw. Vb. Ges. Gr.-Berlin, wenn auch einzelne Bestimmungen wörtlich übernommen sind, in wesentlichen Punkten abweicht. So sind die beiden großen Grundgedanken, die den § 4 des Zw. Vb. Ges. Gr.-Berlin beherrschen, nämlich: 1. den Privatbahnen den Verband als Einheit gegenüberzustellen und 2. dem Verband die Verfügung über die Straßen als Bahnkörper zu verschaffen, beim Siedlungsverband in gewisser Hinsicht eingeschränkt[1]).

Die sämtlichen den wegeunterhaltungspflichtigen Kreisen und Gemeinden des Verbandsgebiets nach § 6 des Kleinbahngesetzes (vom 28. 7. 92) zustehenden Rechte und Pflichten gehen nämlich nach § 19, Abs. 1 nicht wegen aller Kleinbahnen, sondern nur in den Fällen auf den Verband über „in denen öffentliche Wege des Verbandsgebiets zu privaten Bahnunternehmungen oder zu Bahnen der Kreise und Gemeinden außerhalb ihres eigenen Bezirks benutzt werden sollen". Der Verband ist dem-

[1]) Vgl. Friedrichs, a. a. O. zu § 4, Anm. 3.

nach für Bahnen, die nur den Verkehr innerhalb einer Gemeinde oder eines Kreises dienen, nicht zuständig.

Da man beim Verband Groß-Berlin grundsätzlich von vornherein sämtliche Verkehrsunternehmungen in die Hand des Verbandes hatte legen wollen[1]), so hat man schon im Zw. Vb. Ges. f. Gr.-Berlin selbst die Kreise und Gemeinden verpflichtet, ihnen gehörige Bahnen den Verband auf dessen Anfordern gegen Entschädigung zu Eigentum zu überlassen. Dem Siedlungsverband hat man dieses Recht zunächst vorenthalten, man hat stattdessen in § 19, IV bestimmt, daß, sobald ein Kommunalisierungsgesetz vom Reich erlassen sei, die danach den Gemeinden und Kreisen zustehenden Rechte im Verbandsgebiet dem Verband zustehen sollten. Man hat dem Verband sogar noch weitergehendere Rechte gewährt, als in dem Kommunalisierungsgesetz vorgesehen waren. Es sollten ihm nämlich die Rechte auch gegenüber den Kreisen und Gemeinden, also nicht nur gegenüber den Privat- und gemischten Unternehmungen zustehen. Man hatte diese eigentümliche Regelung, daß auf ein erst später zu erlassendes Gesetz verwiesen wird, getroffen, da seinerzeit „vom Reich mit größter Beschleunigung an dem Gesetz gearbeitet wurde". Da nun aber das Kommunalisierungsgesetz bis heute tatsächlich noch nicht erlassen worden ist, so ist der Verband im wesentlichen darauf angewiesen, im Wege der freien Vereinbarung den zwischengemeindlichen Verkehr zu fördern. Auch die Ausführungsanweisungen zu § 19 sind bisher nicht erlassen, da man wohl erst das Kommunalisierungsgesetz abwarten wollte.

Wenn der Verband auch den Kommunen, die bisher von ihnen betriebenen Bahnen nicht nehmen kann, so darf er doch selbst neue Bahnen herstellen und die hierzu erforderlichen Wege, die von Kreisen und Gemeinden zu unterhalten sind, gegen Entschädigung benutzen. Außerdem bedürfen neue Anlagen der Kreise und Gemeinden der Zustimmung des Verbandes (§ 19, II, III). Damit ihnen der Verband nun bei der Erteilung dieser Zustimmung keine Schwierigkeiten macht, wenden sich die Beteiligten vielfach an den Verband, mit der Bitte, die

[1]) mit Ausnahme der Reichsbahn.

Planung der Linien selbst zu übernehmen. Dadurch wird der Verband in die Lage versetzt, diese Pläne mit seinen sonstigen Fluchtlinien und Bebauungsplänen in Einklang zu bringen. Dies führt sogar so weit, daß der Verband „Nutzungspläne oder Übersichtspläne," oder wie sie im Entwurf zum neuen Städtebaugesetz genannt werden, „Flächenaufteilungspläne" ausarbeitet. In diesen Plänen teilt er das ganze Gemeindegebiet unter Berücksichtigung der Entwicklungsmöglichkeiten nach seiner Bestimmung in vier Gruppen auf. Bei der Aufstellung solcher Pläne, deren sorgfältige Ausarbeitung für die wirtschaftliche Entwicklung von größter Bedeutung ist, geht der Verband in folgender Weise vor:

In Verhandlungen mit der Reichsbahn und den Kleinbahngesellschaften, sowie sonstigen Behörden werden zunächst die Verkehrspläne aufgestellt, die das Gerippe für die weitere Einteilung bilden. Dann wird in Verhandlungen mit dem Bergbau und der übrigen Industrie, der als Industriegelände in Betracht kommende Teil des Gebiets festgelegt. Mit anderen Dienststellen, wie Gemeindebehörden, Siedlungsgesellschaften, werden weitere Verhandlungen geführt. So entsteht in mühsamen Verhandlungen ein Plan, der das Gebiet systematisch in Industrie-, Wohn- und landwirtschaftliches Gelände, sowie Erholungsflächen aufteilt. Diese verschiedenen Teile in das richtige Verhältnis zueinander und zu den Verkehrsmitteln zu bringen und gleichzeitig die Entwicklungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, verursacht naturgemäß viel Mühe. Durch den Erlaß von Polizeiverordnungen wird dann der Plan geschützt und dafür gesorgt, daß auf den als Erholungs- oder Wohnflächen vorgesehenem Gebiet keine Fabrikanlagen eingerichtet werden usw. Da es sich bei diesen Nutzungsplänen in der Hauptsache um Sonderinteressen der betreffenden Gemeinde handelt, so muß diese die Arbeiten, die der Verband auf ihren Wunsch ausführt, besonders bezahlen. Aber gegenüber dem großen Vorteil, die solche Pläne den Gemeinden bieten, spielt das natürliche keine Rolle. Der Verband wird allmählich auch einen Flächenaufteilungsplan aufstellen, der in großen Zügen das ganze Gebiet systematisch aufteilt.

3. Aufgaben des Verbandes zur Lösung der Grünflächenfrage.

Auf siedlungs- und verkehrspolitischem Gebiet hat man dem Verband, wie sich aus den obigen Ausführungen ergibt, im Gesetz selbst viele besonderen gesetzliche Befugnisse zugewiesen. Bei der dritten Aufgabe des Verbandes hat man sich dagegen darauf beschränkt, dem Verband in § 1 Z. 3 „die Sicherung und Schaffung größerer von der Bebauung freizuhaltender Flächen (Wälder, Heide- und Wasserflächen und ähnliche Erholungsflächen)" zur Pflicht zu machen. Da ihm gesetzliche Befugnisse also zunächst fehlen, mußte der Verband die Aufgabe „mit den Mitteln und der Betätigung des freien wirtschaftlichen Lebens" zu lösen versuchen. Er konnte hierbei die Erfahrungen berücksichtigen, die man beim Verband Groß-Berlin gemacht hatte. Diesem hatte man nämlich in § 1b Z. 3 „die Erwerbung und Erhaltung" (also nicht so allgemein gehalten wie die „Sicherung und Schaffung") der Erholungsflächen zur Aufgabe gemacht. Dort hatte man jedoch in § 9 des Zw. Vb. Ges. Groß-Berlin nähere Bestimmungen getroffen. Danach durfte der Verband Groß-Berlin Freiflächen von Privatbesitzern im Wege des Vertrages oder durch Enteignung erwerben. Gegenüber den einzelnen Verbandsmitgliedern hatte der Verband, wie Friedrichs[1]) eingehend ausführt, keine anderen Rechte als gegenüber Dritten und konnte ihnen auf Grund des Gesetzes weder Freiflächen nehmen, noch sie sonst in ihrer Verfügung darüber beschränken. Wenn auch eine den § 9 des Zw. Vb. Berlin entsprechende Bestimmung im Siedlungsverbandsgesetze fehlt, so soll ihm doch wohl gegenüber den Privaten ein Enteignungsrecht zustehen. So erwähnt z. B. auch Mülhens[2]) dieses Enteignungsrecht des Verbandes. Im Ruhrkohlenbezirk ist ja auch die Erhaltung der Grünflächen noch schwieriger als im Berliner Bezirk. Im Kohlenrevier sind nämlich die Kahlschläge nicht allein auf die dichte Besiedlung zurückzuführen, sondern auch auf die schädlichen Einwirkungen, die von der Industrie des Gebiets besonders den Kokereigasen auf die Waldbestände ausgeübt werden.

[1]) a. a. O. zu § 9. Anm. 2. [2]) a. a. O.

Der Verband hat zunächst die bestehenden Waldbestände in gewisser Hinsicht dadurch schützen können, daß er sie in das Verbandsverzeichnis als Erholungsflächen aufnahm. Dadurch wurden sie wenigstens, wenn auch noch nicht endgültig geschützt, so doch vor der Bebauung bewahrt. Die Besitzer konnten nämlich die Bestände trotz der Aufnahme ins Verbandsverzeichnis niederschlagen und dadurch ihres Charakters als Erholungsflächen berauben. Da diese Gefahr wegen der hohen Holzpreise in der Inflationszeit besonders groß war, hat der Verbandspräsident schon im Jahre 1921 eine Verordnung erlassen, durch die das Fällen von Bäumen ohne Genehmigung des Verbandsdirektors verboten wurde. Der Verband hat dann einen Entwurf ausgearbeitet, der dem Schutz der Grünflächen im Verbandsgebiet dienen sollte und der von der preußischen Regierung durch das Baumschutzgesetz vom 29. 7. 1922 auf ganz Preußen ausgedehnt wurde.

Da aber trotzdem in jedem Jahr ungefähr 250 Morgen Wald innerhalb des Verbandsgebiets durch die Abgase und den Qualm der Zechen, durch Waldbrände und aus anderen Gründen verloren gehen, wirkt der Verband nicht nur vorbeugend, sondern auch aktiv an der Erhaltung und Schaffung der Grünflächen mit. Zu diesem Zweck hat der Verband mehrere Pflanzenschulen eingerichtet, in denen rauchharte Hölzer wie Rotbuche, Esche, Pappel und andere gezogen werden, die von den Kokereigasen nicht so stark angegriffen werden und die den Besitzern zur Wiederaufforstung geliefert werden. Sogar finanziell beteiligt sich der Verband an der Wiederaufforstung, indem er den Besitzern Wiederaufforstungsprämien gewährt. Für diesen Zweck sind z. B. in den Etat von 1925 40000 Mk. eingesetzt. Um die Gefahr, die durch Waldbrände droht, zu verhindern, sind in den größeren Wäldern Beobachtungstürme vom Verband errichtet, von denen bei Ausbruch eines Waldbrandes sofort die Feuerwehren der Nachbargemeinden benachrichtigt und auf diese Weise ein weiteres Umgreifen der Brände möglichst verhindert wird. Die Bevölkerung, besonders die Schuljugend wird durch Plakate und einen vom Verband besonders hergestellten Film über die Be-

deutung der Volksgesundheit aufgeklärt und zum Schutz der Grünflächen angehalten.

Das Bestreben des Verbandes geht dahin, die in den Randbezirken vorhandenen größeren Wälder allmählich durch ein Netz von grünen Bändern, die sich den Läufen der verschiedenen Bäche anschließen, miteinander zu verbinden. Hierdurch soll den Bewohnern der im Inneren des Bezirkes gelegenen Industriestädte die Möglichkeit gegeben werden, durch Wanderungen im Grünen die großen Erholungsflächen zu erreichen.

4. Allgemeine wirtschaftliche Aufgaben des Siedlungsverbandes zur Erfüllung des Siedlungszwecks.

Als letzte Aufgabe des Verbandes auf kommunalem Gebiete wird in § 1 Z. 4 „die Durchführung wirtschaftlicher Maßnahmen im Verbandsgebiet zur Erfüllung des Siedlungszwecks" genannt. Was unter dieser Bestimmung zu verstehen ist, kann man am besten erkennen, wenn man die Entstehungsgeschichte dieses Absatzes verfolgt. In dem Regierungsentwurf, der dem Ausschuß der Landesversammlung vorgelegt wurde, war dieser Absatz nämlich folgendermaßen gefaßt: „Die Durchführung wirtschaftlicher Maßnahmen, die zur Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiet erforderlich sind." In der ersten Lesung[1]) wurde dieser Absatz mit Stimmengleichheit abgelehnt. In der zweiten Lesung wurde dann, nachdem ein besonderer Unterausschuß eingehend darüber verhandelt hatte, der Absatz in der jetzigen, etwas abgeschwächten Fassung wieder eingefügt.

Im Ausschuß glaubte man, um die Gefahr der Entstehung eines Groß-Essen oder einer Industrieprovinz zu vermeiden, dem Verband keine anderen Kompetenzen zuweisen zu dürfen, als zur unmittelbaren Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sei[2]). Gegenüber den Bedenken, daß zur Förderung der Siedlungstätigkeit schließlich auch die Kommunalisierung der Bäckereien, des Milchhandels und des gesamten Verkehrswesens gerechnet werden könnte, wurde von Regierungsseite entgegengehalten,

[1]) Ausschußprotokoll a. a. O. S. 31. [2]) a. a. O. S. 25.

daß die Siedlungstätigkeit als solche „sich auf die Schaffung der Gegenstände, nicht auf das Wohlergehen der Menschen erstrecke" [1]).

Durch diese Bestimmung der Ziffer 4 in § 1, die auch nur ein Programm enthält und durch § 10, Nr. 5 und § 15, Nr. 4 ergänzt wird, soll dem Verband die Möglichkeit gegeben werden, außer den bisher schon erwähnten wirtschaftlichen Aufgaben auch noch andere Maßnahmen zu treffen. Es sei hierbei z. B. auf Bahnbauten, Schaffung von Grünflächen und eigenen Verkehrswegen des Verbandes an Kraftverkehrs- und Luftfahrtgesellschaften hingewiesen. Im Ausschuß [2]) wurde als Beispiel solcher wirtschaftlichen Maßnahmen die Errichtung eines Zementwerks erwähnt, um sich dadurch eventuell von den Trustpreisen unabhängig zu machen. Der Verband kann daher nicht etwa wie eine Einzelgemeinde alle wirtschaftlichen Maßnahmen, die nach den allgemeinen Gesetzen zulässig sind, in seinen Bereich ziehen, sondern ist in doppelter Hinsicht beschränkt. Dies kommt in den Worten „zur Erfüllung des Siedlungszwecks" sowie „im Rahmen dieses Gesetzes" zum Ausdruck [3]).

c) Auftragsangelegenheiten des Verbandes:
1. die dem Verbandsausschuß übertragen worden sind.

Die bisher erwähnten Aufgaben des Verbandes gehören alle zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten, da erst die Ziffer 5 des § 1 mit den Auftragsangelegenheiten des Verbandes beginnt. Von diesen wird zunächst die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung erwähnt. Nach § 20, der die Einzelheiten hierüber enthält, erteilt der Verbandsausschuß die Ansiedlungsgenehmigung anstelle des Kreisausschusses und der Ortspolizeibehörde. Hierdurch soll auch auf diesem Gebiet eine einheitliche Regelung im ganzen Verbandsbezirk gewährleistet und dem Verband die Möglichkeit gegeben werden, die Ansiedlungsgenehmigung in Zusammenhang mit seinen übrigen Siedlungsaufgaben festzusetzen [4]). Durch diese Befugnis unterscheidet sich der Siedlungsverband

[1]) a. a. O. S. 27. [2]) Ausschußprotokoll a. a. O. S. 110.
[3]) vgl. Ausschußprotokoll a. a. O. S. 111 – 113.
[4]) Siehe Ausführungsanweisung zu § 20.

von dem früheren Verband Groß-Berlin, da in dem Zw. Vb. Ges. Gr.-Berl. über die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung gar nichts besonderes gesagt wird. Daher haben die den Gemeinde- und Gutsvorstehern nach § 15 des Ansiedlungsgesetzes überwiesenen Interessen, wie Friedrichs[1]) mit Recht betont, keinen Zusammenhang mit der Zuständigkeit des früheren Verbandes Gr.-Berlin.

Der § 20 des Gesetzes enthält auch für einige Gebiete eine materielle Rechtsänderung, da nämlich das preußische Ansiedlungsgesetz vom 10. August 1904, das bisher in der Rheinprovinz nicht galt, auf den zum Siedlungsverband gehörigen Teil der Rheinprovinz ausgedehnt wird.

Obwohl der Verbandsausschuß an die Stelle des Kreisausschusses und die Ortspolizeibehörde tritt, sollen diese Behörden bei der Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung nicht gänzlich ausgeschaltet werden. Dies ergibt sich aus der Bestimmung, daß neben den nach § 15 des Ansiedlungsgesetzes zum Einspruch Berechtigten (Eigentümer, Pächter, Gemeindevorsteher) auch der Vorsitzende des Kreisausschusses zum Einspruch berechtigt ist. Der Einspruch des Vorsitzenden des Kreisausschusses und des Gemeindevorstehers kann außer auf die in § 15 des Ansiedlungsgesetzes erwähnten Gründe auch auf Tatsachen begründet werden, die eine Gefährdung der öffentlichen Belange des Kreises bezw. der Gemeinde dartun (§ 20 II, Z. 2). Auch die anderen verschiedenen Bestimmungen des Abs. 2 des § 20, die sämtlich erst in der zweiten Lesung in das Gesetz eingefügt sind, verfolgen den Zweck, die bisher zuständig gewesenen Behörden, die über die örtlichen Verhältnisse am besten unterrichtet sind, nicht ganz auszuschließen, sondern zur Vermeidung von Reibungen zur Mitarbeit heranzuziehen. Daher ist der Verband sogar berechtigt, in den Teilen des Verbandsgebiets, in denen er ein eigenes unmittelbares Eingreifen nicht für erforderlich hält, die Befugnis zur Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung auf den Kreisausschuß oder die Ortspolizeibehörde zu übertragen (§ 20 III). Der Verband wird auf diese Weise entlastet, behält aber trotzdem

[1]) a. a. O. zu § 5, Anm. 8.

die Möglichkeit, jederzeit einzugreifen, da er naturgemäß die Delegation zu jedem Zeitpunkt widerrufen kann.

Die Betätigung des Verbandsausschusses auf diesem staatlichen Gebiet ist bisher schon recht erheblich gewesen. Von den in den letzten Jahren geschaffenen 60000 Neuwohnungen war nämlich für rund 15000 (also $^1/_4$), die außerhalb geschlossener Ortschaften liegen, eine Ansiedlungsgenehmigung erforderlich.

2. Auftragsangelegenheiten des Verbandes, die dem Verbandsdirektor übertragen worden sind.

Während dem Verbandsausschuß nur die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung als staatliche Aufgabe zugewiesen ist, sind dem Verbandsdirektor mehrere Auftragsangelegenheiten übertragen.

In den Ausführungsanweisungen zu §§ 21 und 22 wird ausdrücklich betont, daß der Verbandsdirektor, wenn er im staatlichen Auftrage tätig wird, den Anweisungen des Verbandspräsidenten nachzukommen hat. Seine Stellung der Aufsichtsbehörde gegenüber entspricht der, die die Ortspolizeibehörde eines Stadtkreises dem Regierungspräsidenten gegenüber einnimmt. Dies entspricht der oben erwähnten Vorschrift, nach der auf die Stellung des Verbandsdirektors innerhalb seiner Behörde die Vorschriften der rheinischen Bürgermeisterreiverfassung Anwendung finden.

a) Aufgaben des Verbandsdirektors als Fluchtlinienpolizeibehörde.

Wie oben (B. III, b. I) ausgeführt, ist der Verband zur Beteiligung an der Fluchtlinienfestsetzung für bestimmte Straßen und Plätze berufen. Da man das Fluchtlinienwesen bezüglich dieser Straßen usw. den Gemeinden und Kreisen entzogen hat, konnte man auch die Fluchtlinienpolizei hierüber nicht den örtlichen Polizeibehörden überlassen.

Durch § 21 ist daher die Fluchtlinienpolizei für die unter die Zuständigkeit des Verbandes fallenden Straßen, Plätze und Flächen anstelle der Ortspolizeibehörde, dem Verbandsdirektor

übertragen. Der Umfang der Befugnisse des Verbandsdirektors wird zunächst allgemein durch das Fluchtliniengesetz von 1875 und Art. 1 des Wohnungsgesetzes vom 28. März 1918 bestimmt. Eine Erweiterung dieser Befugnisse bringt dann erst § 21 Abs. 2. Danach ist der Verband berechtigt, die Festsetzung neuer oder die Abänderung bestehender Fluchtlinien- und Bebauungspläne sowohl dem Verband als auch den Einzelgemeinden gegenüber zu verlangen, „sofern siedlungspolitische über den Bezirk einer Gemeinde hinauswirkende Gründe dies verlangen". Aus den gleichen Gründen kann er von mehreren Gemeinden die gemeinschaftliche Festsetzung neuer Fluchtlinien- und Bebauungspläne verlangen. Diese Bestimmung enthält neues materielles Recht und man hat daher in der zweiten Lesung ausdrücklich noch die Worte „über den Bezirk einer Gemeinde hinauswirkend" eingefügt, um zum Ausdruck zu bringen, daß der Verbandsdirektor sich nicht in rein interne Angelegenheiten einer Gemeinde einmischen soll. Diese „siedlungspolitischen Gründe" werden durch eine Reihe von Beispielen näher erläutert, wie z. B. Freihaltung von Flächen für Durchgangs- oder Ausfallsstraßen, für Bahnen oder Grüngebiete. Doch ist diese Aufzählung keineswegs erschöpfend, wie auch in den Ausführungsanweisungen betont wird, wonach z. B. auch die verwaltungstechnische Vorbereitung einer Siedlung genügen soll.

Durch dieses Recht wird es dem Verbandsdirektor ermöglicht, auf einheitliche Grundsätze im Siedlungswesen innerhalb des Verbandsgebiets zu drängen. Es sei noch hervorgehoben, daß sich das Aufsichtsrecht des Verbandsdirektors als Inhaber der Fluchtlinienpolizei in gleicher Weise auf die Fluchtlinienpläne des Verbandes wie der Einzelgemeinden erstreckt.

Die materielle Rechtsänderung des § 21 Abs. 2 hat auch zu einer Abänderung des Fluchtlinienfestsetzungsverfahren geführt. Vor das gewöhnliche Verfahren schiebt sich nämlich noch ein Vorverfahren, in dem die Voraussetzungen, unter denen der Verbandsdirektor zum Einschreiten berechtigt ist, geprüft werden. Hier wird also zunächst festgestellt, ob wirklich siedlungspolitische Gründe die Festsetzung oder Änderung von Fluchtlinien und

Bebauungsplänen erfordern. Die Einzelheiten hierüber ergeben sich aus § 21 Abs. 2.

b) Mitwirkung des Verbandsdirektors beim Erlaß von Bau- und Wohnungsordnungen.

Eine weitere Auftragsangelegenheit, die dem Verbandsdirektor übertragen ist, ist die in § 1 in der letzten Ziffer (6) erwähnte „Mitwirkung an dem Erlasse von Bau- und Wohnungsordnungen". Gegenüber dem früheren Verband Groß-Berlin hat der Siedlungsverband hier wieder weitergehende Rechte. Jenem war zwar auch (§ 1, Z. 2 des Zw. Vb. Ges. Gr. Berl.) die „Mitwirkung an dem Erlasse von Baupolizeiverordnungen" zugewiesen. Nach § 8 des Zw. Verb. Ges. Gr. Berl. bestand diese Mitwirkung jedoch nur darin, daß die zuständigen Behörden vor Erlaß neuer oder Abänderung bestehender Baupolizeiordnung den Verbandsausschuß gutachtlich zu hören hatten. Beim Verband Gr.-Berlin waren weder Organe des Verbandes noch der Einzelgemeinden zum Erlaß von baupolizeilichen Verordnungen zuständig, sondern nur höhere staatliche Behörden, wie der Regierungspräsident von Potsdam, der Polizeipräsident von Berlin und in gewissem Umfange auch der Oberpräsident[1]).

Beim Siedlungsverband dagegen bleiben die Ortspolizeibehörden auch weiterhin zum Erlaß von Polizeiverordnungen berechtigt, müssen jedoch vorher die gutachtliche Äußerung des Verbandsausschusses einholen. Daneben ist aber dieses Verordnungsrecht in § 22 auch dem Verbandsdirektor gewährt. Er kann danach für Teile des Verbandsgebietes, also nicht für das ganze Gebiet — dafür ist der Verbandspräsident zuständig — anstelle der Orts- oder Kreispolizeibehörden, Bauordnungen und Wohnungsordnungen erlassen, sowie bestehende Orts- und Kreis-, Bau- und Wohnungsordnungen aufheben. Der Verbandsdirektor bedarf hierzu jedoch der Zustimmung des Verbandsausschusses und soll vorher die beteiligten Gemeindevorstände oder Kreisausschüsse anhören. Nach den Ausführungsanweisungen (zu § 22) soll er nämlich von seinem Recht nur dann Gebrauch machen,

[1]) Vgl. Friedrichs a. a. O. zu § 8 Anm. 1.

wenn die Gemeinden sich weigern, neuzeitliche Vorschriften selbst einzuführen.

Auf die Polizeiverordnungen des Verbandsdirektors finden nach § 22 Abs. 2 die gleichen Vorschriften Anwendung wie auf die Polizeivorschriften eines Stadtkreises. Der Verbandsdirektor ist auch nicht berechtigt, Polizeiverordnungen, die von einem Regierungspräsidenten erlassen worden waren, aufzuheben. Dazu ist vielmehr nur der Verbandspräsident zuständig.

c) Aufgaben des Verbandsdirektors aus dem Gewerberecht.

Als dritte staatliche Aufgabe sind dem Verbandsdirektor die den Ortspolizeibehörden nach § 37 der Reichsgewerbeordnung zustehenden Befugnisse zugewiesen, aber nur, soweit sie sich auf Beförderungsanstalten beziehen, die dem zwischengemeindlichen Verkehr dienen. Der Verbandsdirektor ist namentlich berechtigt, bei der Festsetzung der Tarife und Fahrpläne mitzuwirken[1]).

Bei allen seinen Aufgaben auf kommunalem und staatlichem Gebiet soll der Verband nach § 1 (vorl. Absatz) die Interessen der Denkmalspflege, Naturdenkmalspflege und des Heimatschutzes möglichst berücksichtigen. Bei der Einfügung dieser Bestimmung in den Entwurf wurde zur Begründung mit Recht hervorgehoben[2]), daß die Provinzen die Naturdenkmalpflege ja im Rahmen des Siedlungsverbandsgesetzes doch kaum noch ausüben könnten. Obwohl man die Aufgaben des Verbandes nicht mehr als unbedingt nötig ausdehnen wollte, hielt man es aber doch für richtig, ihm diese Angelegenheit durch eine Sollvorschrift zur Pflicht zu machen. Auch war man sich klar darüber, daß dadurch den Provinzen wenig Rechte entzogen wurden, da im Ruhrkohlenbezirk leider nur wenig Naturdenkmäler vorhanden sind. Der Verband ist daher nach der Ausführungsanweisung zu § 1 verpflichtet, bei seinen Maßnahmen z. B. der Festsetzung von Baufluchtlinien der Anlegung von Straßen oder Kleinbahnen auf alle

[1]) vgl. Ausführungsanweisung zu § 22 Abs. 4.

[2]) a. a. O. S. 112.

Gebilde, deren Erhaltung aus dem Gesichtspunkt der Denkmalspflege notwendig erscheint, im eigensten Interesse der Siedlungstätigkeit Rücksicht zu nehmen.

IV. Staatsaufsichtsbehörden.

a) Allgemeines.

Durch das Gesetz über den Siedlungsverband ist, wie man aus seinen Aufgaben erkennt, im allgemeinen kein neues materielles Recht geschaffen. Der Hauptzweck des Gesetzes beruht vielmehr darin, an Stelle der zahlreichen Einzelgemeinden für diejenigen Aufgaben, die über den Bereich der Einzelgemeinden hinausreichen, nur einen einzigen Verband treten zu lassen. Die Zusammenfassung der Kräfte soll jedoch nicht nur auf dem Gebiete der Selbstverwaltung, sondern wie es ja schon bei den Auftragsangelegenheiten zum Ausdruck kommt, auch bei der staatlichen Verwaltung erfolgen. Die Teilung zwischen den Zuständigkeiten der Gemeinden und der Gemeindeverbände einerseits und den staatlichen Stellen andererseits soll nämlich nach wie vor beibehalten werden. Da aber auf der kommunalen Seite ein großer Verband ins Leben gerufen wird, so soll seine Tätigkeit dadurch ergänzt und gesichert werden, daß auch die verschiedenen staatlichen Stellen, die bisher als Aufsichtsinstanzen für die jetzt dem Verband übertragenen Verbandsaufgaben zuständig waren, zu einer Stelle zusammengefaßt werden.

Dieses Ziel ist dadurch erreicht worden, daß man die staatliche Aufsicht innerhalb des Verbandsgebiets dem „Verbandspräsidenten" übertrug und gleichzeitig in dem „Verbandsrat" eine einheitliche Verwaltungsbeschlußbehörde und ein einheitliches Verwaltungsgericht geschaffen hat. Durch das frühere Zweckverbandsgesetz Groß-Berlin hatte man keine besondere Staatsaufsichtsbehörde geschaffen. Man hatte dort vielmehr in § 38 die Aufsicht des Staates über die Verwaltung der Verbandsangelegenheiten in erster Instanz dem Oberpräsidenten und in höherer Instanz dem Minister des Innern übertragen. Beim Siedlungsverband hielt man diese Lösung wegen der Beteiligung zweier Provinzen und der großen Entfernung der Oberpräsidenten

vom Verbandsgebiet nicht gut für möglich. Bei den oben (A IV b-d) erwähnten wasserrechtlichen Genossenschaften hatte man derartige Bedenken nicht gehabt, da ihre Aufgaben auch nicht so vielseitig sind, wie die des Siedlungsverbandes.

b) Verbandspräsident.

1. Stellung des Verbandspräsidenten.

Im § 24 des Gesetzes wird daher die Staatsaufsicht über den Verband in erster Instanz einer neugeschaffenen Behörde, dem Verbandspräsidenten, und in höherer Instanz dem zuständigen Minister übertragen.

Während die für das Verbandsgebiet zuständigen Regierungs- und Oberpräsidenten, wie bereits erwähnt, sämtlich ihren Dienstsitz außerhalb des Bezirks hatten, hat man im § 24 Abs. 2 des Gesetzes um das persönliche Zusammenarbeiten zwischen den Aufsichts- und den Verbandsbeamten zu erleichtern, ausdrücklich bestimmt, daß der Verbandspräsident seinen dienstlichen Sitz am Sitz des Verbandes hat.

Nach dem Aufbau, den das Gesetz dem Verband und den Staatsstellen gibt, möchte man dem Verbandspräsidenten, da er ja unmittelbar unter dem Minister steht, mit einem Oberpräsidenten vergleichen[1]). Nach § 24 Abs. 3 finden jedoch auf ihn „bezüglich der Stellung und Dienstführung in seiner Behörde, sowie bezüglich der Beiordnung der erforderlichen Beamten die für den Regierungspräsidenten gegebenen Vorschriften mit der sich aus seiner Zuständigkeit ergebenen Beschränkung und vorbehaltlich des Erlasses einer besonderen Geschäftsordnung sinngemäße Anwendung". Von dem Regierungspräsidenten unterscheidet sich der Verbandspräsident jedoch u. a. in einem wichtigen Punkte. Er ist nämlich nicht politischer Beamter und kann daher nicht auf Grund der Verordnung vom 26. Februar 1919 (betr. die einstweilige Versetzung der unmittelbaren Staatsbeamten in den Ruhestand) einstweilen in den Ruhestand versetzt werden. Er

[1]) Um dies zu vermeiden, war auch im Ausschuß (S. 148 a. a. O.) ein Antrag gestellt, wonach der Verbandspräsident einem Oberpräsidenten unterstellt werden sollte.

kann aber unter Umständen wie jeder andere Beamte auf eine andere Stelle versetzt werden. Die obige Bestimmung des § 24 Abs. 3 stellt ihn ja auch nur „bezüglich der Stellung und Dienstführung in seiner Behörde" dem Regierungspräsidenten gleich. Aus den Ausschußverhandlungen ergibt sich, daß diese Vorschrift auf dem Gedanken heraus entstanden ist, auf jeden Fall den Eindruck zu vermeiden, als ob man eine Industrieprovinz schaffen wolle. Da der Verband mit Politik nichts zu tun hat, so sollte der Verbandspräsident auch nicht, wie die politischen Beamten, sondern wie ein Fachbeamter behandelt werden.

2. Aufgaben des Verbandspräsidenten.

Die Tätigkeit des Verbandspräsidenten als Vorsitzender der Verbandsversammlung, durch die ein harmonisches Zusammenarbeiten zwischen Staatsaufsichtsbehörde und Verband gewährleistet werden soll, ist bereits oben (B II b 2) erwähnt. Der Aufgabenkreis des Verbandspräsidenten als Staatsaufsichtsbehörde ist ein doppelter. Er hat nämlich zunächst die vollständige Aufsicht über den Verband, darüber hinausgehend aber auch einzelne Aufsichtsrechte gegenüber den Einzelgemeinden, die im Verbandsgebiet gelegen sind. Die Zuständigkeit des Verbandes ist ja in der Weise begrenzt, daß er im allgemeinen nur die Aufgaben, die über den Bezirk einer Einzelgemeinde hinaus von Bedeutung sind, selbst zu erledigen hat, daß aber im übrigen die Einzelgemeinden zuständig bleiben. Wenn man daher dem Verbandspräsidenten nur die Staatsaufsicht über den Verband eingeräumt hätte, so wäre für die den Gemeinden gelassenen Zuständigkeiten die gewöhnlichen Aufsichtsbehörden, namentlich die Regierungspräsidenten weiterhin zuständig geblieben. Eine deartige Teilung der Zuständigkeiten auf ein und demselben Gebiete, die auf Seiten des Verbandes und der Gemeinden zweckentsprechend war, konnte man jedoch auf Seiten der Staatsaufsichtsbehörden nicht mitmachen. Während nämlich der Verband im Verhältnis zu den Gemeinden eine übergeordnete Stellung einnimmt, wären die drei in Betracht kommenden Regierungspräsidenten einander gleichgeordnet gewesen. Abgesehen von Zuständigkeitsstreitigkeiten

zwischen dem Verbandspräsidenten und den Regierungspräsidenten wären daher von einander abweichende Entscheidungen bei gleicher Sachlage unvermeidlich gewesen. Um solche Kompetenzstreitigkeiten und eine derartige Rechtsunsicherheit zu vermeiden, ist daher die Zuständigkeit des Verbandspräsidenten allgemeiner gefaßt. Er ist daher auf allen den Sachgebieten zuständig, auf denen dem Verband eine teilweise Zuständigkeit verliehen ist. Gegenüber dem Verband erstreckt sich die vom Verbandpräsidenten ausgeübte Staatsaufsicht nach der Ausführungsanweisung zu § 24[1]) a) in persönlicher Hinsicht, 1. über die Verbandsbeamten nach den Grundsätzen der rheinischen Städteordnung, 2. über die Mitglieder des Verbandsausschusses nach den Grundsätzen der rheinischen Provinzialordnung; b) in sachlicher Hinsicht über die Verbandstätigkeit nach den Grundsätzen der rheinischen Provinzialordnung (bis zum Erlaß einer einheitlichen Provinzialordnung § 24, I des Gesetzes). Der Verbandspräsident hat daher das Recht und die Pflicht, für eine gesetz- und ordnungsmäßige Verwaltung des Verbandes zu sorgen und darf zu diesem Zweck auch eine Zwangsetatisierung vornehmen. Zur Genehmigung von Anleihen des Verbandes ist jedoch der Verbandspräsident nicht zuständig, diese ist vielmehr dem Minister für Volkswohlfahrt vorbehalten. Zur Auflösung der Verbandsversammlung, die unter Umständen erfolgen kann, ist nur das gesamte Staatsministerium zuständig.

Gegenüber den einzelnen Gemeinden und Kreisen stehen dem Verbandspräsidenten nur in sachlicher Hinsicht Aufsichtsrechte zu. Diese ergeben sich in erster Linie aus der Eigenschaft der Städte und Kreise als Mitglieder des Verbandes, der ja der Aufsicht des Verbandspräsidenten unterliegt. Um die oben erwähnte Einheitlichkeit bei der Staatsaufsicht zu erreichen, sind dem Verbandspräsidenten in § 25, Abs. 3 jedoch auch zahlreiche staatliche Funktionen gegenüber den Gemeinden und Kreisen unmittelbar übertragen. Die Zuständigkeit des Verbandspräsidenten in diesen Angelegenheiten stimmt mit der des Ministers für

[1]) Über die Einzelheiten bezüglich der Staatsaufsicht muß überhaupt auf die Ausführungsanweisung zu § 24—26 verwiesen werden.

Volkswohlfahrt auf dem Gebiete der Baupolizei, des Wohnungs- und des Fluchtlinienwesens überein[1]). Wegen der Einzelheiten dieser Bestimmung muß auf das Gesetz selbst und die Ausführungsanweisungen verwiesen werden. Es sei hier jedoch ausdrücklich betont, daß es sich bei den in § 25, Abs. 3 dem Verbandspräsidenten übertragenen Aufgaben um reine staatliche Funktionen handelt, die auf keinen Fall mit den Auftragsangelegenheiten des Verbandes verglichen werden können.

Das Oberverwaltungsgericht[2]) hat nämlich in einer Entscheidung, die sich mit der Auslegung des § 25 befaßt, und der im Ergebnis durchaus zuzustimmen ist, einen derartigen Standpunkt vertreten. Es vertritt dabei die Ansicht, unter den in § 25, Abs. 1 erwähnten Aufgaben des Verbandes seien nicht nur die bisher erwähnten Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten zu verstehen. Man könne vielmehr zu letzteren auch solche Aufgaben rechnen, die durch das Gesetz zwar nicht dem Verband als solchen, sondern dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung, eines Verbandsorgans, übertragen seien. Diese Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Kommunen sind jedoch dem Verbandspräsidenten m. E. nicht übertragen, weil er Vorsitzender eines Verbandsorgans ist, sondern weil er als Staatsaufsichtsbehörde des Verbandes auch gleichzeitig die Staatsaufsicht über die auf denselben Sachgebieten liegenden Aufgaben der Einzelgemeinden ausüben soll. Also gerade umgekehrt, weil er die sämtlichen staatlichen Aufsichtsrechte innerhalb des Verbandsgebiets und der Verbandsaufgaben in sich vereinigt, ist er, wie schon vorher ausgeführt (B II b 2) Vorsitzender der Verbandsversammlung. Die durchaus wichtige Entscheidung des O. V. G., nach der in den in § 25, Abs. 3 erwähnten Sachen der allgemeinen Landesversammlung die Entscheidungen des Verbandspräsidenten nicht der Nachprüfung der beiden Oberpräsidenten unterliegen soll, wird m. E. durch die Absicht des Gesetzes und eine nicht zu enge Auslegung des § 27 genügend begründet. Das O. V. G. stützt sich ja auch darauf und führt aus, daß nach der Begründung

[1]) vgl. Ausschußverhandlungen a. a. O. S. 152 und Ausführungsanweisungen zu § 25. [2]) Bd 78, S. 405.

zum Gesetz der Verbandspräsident an Stelle des Regierungspräsidenten und, soweit auf diesem Gebiet eine Zuständigkeit des Oberpräsidenten gegeben ist, gleichzeitig an die Stelle des Letzteren tritt. Im Siedlungsverbandsgesetz ist also, was auch von Luther[1]) freudig betont wird, die von der allgemeinen Verwaltungsreform erstrebte Beseitigung einer der beiden Regierungsmittelinstanzen bereits durchgeführt. Luther hebt bei der Gelegenheit auch hervor, daß die Regelung nur deshalb so verwickelt erscheint, weil sie als Ausnahme dargestellt ist, daß sie in Wirklichkeit aber sehr einfach ist.

c) Verbandsrat.

1. Organisation des Verbandsrats.

Daß der Verbandspräsident eine Mittelstellung zwischen Regierungs- und Oberpräsident einnimmt, ergibt sich aus der Stellung der ihm beigeordneten Verwaltungsbeschlußbehörde und des entsprechenden Verwaltungsgerichts. Nach § 26, I tritt nämlich bei den Aufgaben, die durch das Siedlungsverbandsgesetz dem Verband oder dem Verbandspräsidenten – das Gesetz macht hier also die von dem Oberverwaltungsgericht verwischte Unterscheidung ausdrücklich – übertragen worden sind, an die Stelle des Bezirksausschusses und des Provinzialrats der „Verbandsrat". Dieser besteht nach § 26 Abs. 2 aus dem Verbandspräsidenten als Vorsitzenden und mindestens drei weiteren zu ernennenden und 5 von der Verbandsversammlung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählenden Mitgliedern. Die Zusammensetzung des Verbandsrats ist dem Bezirksausschuß nachgebildet. Zu den beiden Beamten, die die Fähigkeit zum Richteramt und zum höheren Verwaltungsdienst besitzen, kommt hier nur noch mit Rücksicht auf die besonderen technischen Aufgaben des Verbandes ein höherer technischer Verwaltungsbeamter. Die Wahl der übrigen Mitglieder, deren Zahl wohl mit Rücksicht auf die größere Zahl ernannter Mitglieder auf 5 erhöht ist, hat man jedoch nicht dem Verbandsausschuß oder den Provinzialausschüssen – wie beim Bezirks-

[1]) a. a. O. in: „Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk".

ausschuß – sondern der Verbandsversammlung übertragen. Wählbar ist jeder, der die Wählbarkeit zur Verbandsversammlung besitzt. Die Mitglieder der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses können natürlich nicht in den Verbandsrat gewählt werden, da er ja die Entscheidung dieser Körperschaften zu prüfen hat.

Von der im Zw. Vb. Ges. Gr.-Berl. in § 39 geschaffenen Beschlußbehörde unterscheidet sich also der Verbandsrat in wesentlichen Punkten. Dort hatte man nämlich die Verwaltungsgerichtsdirektoren der Bezirksausschüsse für den Stadtkreis Berlin und zu Potsdam als ernannte Mitglieder in die Beschlußbehörde entsandt. Zu diesen kamen dann vier gewählte Mitglieder, die jedoch nicht von der Verbandsversammlung gewählt wurden. Vielmehr wurden zwei Mitglieder von der Stadtverordnetenversammlung unter Hinzutritt des Magistrats von Berlin und zwei von dem Provinzialausschuß der Provinz Brandenburg gewählt. Im Zw. Vb. Ges. Gr.-Berlin wird in § 29 Abs. 2 bestimmt, daß auf die Beschlußbehörde die Vorschriften über den Provinzialrat (§§ 14 und 15 L. V. G.) Anwendung finden.

Im Siedlungsverbandsgesetz dagegen wird im übrigen, namentlich bezüglich des Verfahrens auch die Vorschriften über den Bezirksausschuß (§ 32–34 L. V. G.) verwiesen. Diese Abweichung läßt sich wohl auch nur dadurch erklären, daß man auch hier alles vermeiden wollte, was an eine Industrieprovinz erinnern könnte.

2. Aufgaben des Verbandsrats.

Tatsächlich tritt aber, wie bereits vorhin erwähnt, der Verbandsrat nicht nur an die Stelle des Bezirksausschusses, sondern auch des Provinzialrats. Der Provinzialrat ist also, entsprechend dem ganzen Aufbau des Gesetzes, als obere Instanz überhaupt weggefallen.[1]) Der Verbandsrat unterscheidet sich nicht nur durch seine Zusammensetzung, sondern auch durch seine Aufgaben von der Beschlußbehörde des früheren Zw. Vb. Gr.-Berlin. Von dieser konnte nämlich, wie man schon aus dem

[1]) Vgl. Ausführungsanweisung zu § 26.

Namen erkennt, nur das Beschlußverfahren und dies auch nur in der von Friedrichs[1]) erwähnten Beschränkung angewandt werden. Der Provinzialrat, dem ja die Beschlußbehörde nachgebildet ist, entscheidet nach § 54 Abs. 4 des L. V. G. auch nur im Beschlußverfahren. Vor dem Verbandsrat dagegen findet sowohl das Beschlußverfahren wie auch das Verwaltungsstreitverfahren Anwendung.

Die einzelnen Rechtsmittel sind nach der Ausführungsanweisung zu § 26 im Verbandsgebiet und innerhalb der Zuständigkeit des Verbandes so geregelt, daß möglichst die bestehende Zuständigkeit unberührt bleibt. Auf allen Gebieten, auf denen Einheitlichkeit erreicht werden mußte, seien aber die Bezirksausschüsse und die Provinzialräte ausgeschaltet und dafür der Verbandsrat getreten. Die Aufgaben des Verbandsrats gehen also viel weiter als die Zuständigkeiten der Berufungsausschüsse (bzw. Berufungskommissionen) der oben (A IV) erwähnten wasserrechtlichen Genossenschaften. Die dortigen Berufungsausschüsse haben ja nur über Streitigkeiten, die bei der Veranlagung zu den Genossenschaftslasten entstehen, zu entscheiden.

Der Verband hat bei manchen Maßnahmen aber auch noch mit den einzelnen Regierungspräsidenten zu verhandeln. Diese sind nämlich z. B. noch auf Grund des vereinfachten Enteignungsgesetzes zuständig. Die seltsame Tatsache, daß der Verbandspräsident also, wenn eine Enteignung besonders schnell vor sich gehen soll, nicht zuständig ist, läßt sich wohl nur dadurch erklären, daß man bei Schaffung des Siedlungsverbandsgesetzes an diese Sonderregelung des erst kurz vorher erlassenen vereinfachten Enteignungsgesetzes nicht gedacht hat.

Aber auch die Wegepolizei liegt nach wie vor in den Händen der Regierungspräsidenten. Diese haben auch in neuster Zeit in immer größerer Zahl entstehende Kraftfahrzeuglinien zu genehmigen. Der Verband hat es jedoch erreicht, daß der Verbandsdirektor vor der Genehmigung gutachtlich gehört wird.

---

[1]) Friedrichs a. a. O. § 39, Anm. 7.

V. Rechtliche Natur des Siedlungsverbandes.

a) Allgemeines.

Aus den bisherigen Ausführungen kann man erkennen, daß die Verfassung und die Aufgaben des Verbandes sowie die Regelung der Staatsaufsicht im Gesetz sehr eingehend erörtert sind. Dagegen wird über die rechtliche Natur des Siedlungsverbandes fast gar nichts gesagt. Im § 1 heißt es nur „Der Verband ist eine öffentlich rechtliche Körperschaft zur Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungsfähigkeit im Verbandsgebiet dienen."

1. Öffentlich-rechtliche Körperschaft.

Was man unter einer solchen öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu verstehen hat und in welchem Verhältnisse sie zu anderen Rechtsgebilden steht, ist in der Literatur, da es an einer gesetzlichen Definition fehlt, sehr bestritten. Otto Mayer[1]) z. B. stellt bei seiner Begriffsbestimmung der juristischen Person des Bürgerlichen Rechts (§ 20 - 88 BGB.) eine juristische Persönlichkeit des öffentlichen Rechts gegenüber, die er „rechtsfähige Verwaltung" nennt und unter der er „ein abgegrenztes Stück öffentlicher Verwaltung versteht, das mit eigener Persönlichkeit ausgestaltet ist". Er gebraucht hierfür auch den Namen „Verwaltungskörper", der also eine für die Führung öffentlicher Verwaltung eigens geschaffene juristische Person bedeutet. Den Begriff „Körperschaft" will Mayer daneben in dem üblichen Sinne verwenden, „wonach nur solche juristische Personen gemeint sind, hinter denen ein zugehöriger Verband von Menschen steht". Unter den Begriff „rechtsfähige Verwaltung" oder „Verwaltungskörper" fällt nach Otto Mayer jedoch nicht der Staat, da der Staat nach seiner Ansicht gar keine juristische Person ist.

Demgegenüber rechnen andere, darunter auch Hatschek, auch den Staat zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts. Hatschek teilt im Anschluß an Gierke die juristischen Personen in Genossenschaften und Anstalten ein.[2]) Bei ersteren nennt er zunächst

[1]) a. a. O. S. 571. [2]) Verwaltungsrecht a. a. O. S. 328.

die Genossenschaften des öffentlichen Rechts, als deren Kennzeichen er einerseits ihr vom Staate abgeleitetes Imperium hervorhebt und andererseits betont, „daß die von ihnen zu verfolgenden Zwecke, weil eigentlich vom Staate zu leisten, jedenfalls perpetuierlich sind". Diese Genossenschaften des öffentlichen Rechts fallen in mehrere Gruppen, unter denen die sogen. Gebietskörperschaften die wichtigsten sind. Bei ihnen wird die Herrschaft über die Angehörigen nicht durch eine Mitgliedszugehörigkeit, sondern durch das Gebiet vermittelt. Zu diesen Gebietskörperschaften rechnet Hatschek [1]) auch den Staat.

Hue de Grais [2]) dagegen zählt den Reichs- und preußischen Fiskus zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts, unter denen er alle zur Erfüllung staatlicher Zwecke verpflichtete Körperschaften versteht. M. E. bezeichnet der Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft eine Vereinigung, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestimmt ist und die daher ihrer Entstehung nach dem öffentlichen Recht angehört, mag sie nun nach allgemeinen öffentlich-rechtlichen Grundsätzen (z. B. ein Zweckverband nach Zw. Vb. Ges., sofern sämtlichen Verbandsgliedern die Rechte einer öffentlichen Körperschaft uneingeschränkt zustehen) oder, wie die oben genannten Genossenschaften und der Siedlungsverband durch Sondergesetzgebung entstanden sein. Doch nicht nur der Entstehung und ihrer öffentlichen Zwecke nach, muß sie dem öffentlichen Recht angehören, sondern auch die Erfüllung dieser Zwecke muß im allgemeinen nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen erfolgen [3]). Im Gegensatz zu den Korporationen des Privatrechts stehen solchen öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie oben (A IVa) bei den Genossenschaften des Wasserrechts schon erwähnt, nämlich auch besondere Befugnisse und Rechte zu. So ist hier vor allen Dingen das Recht zu erwähnen, die zur Erfüllung dieser Aufgaben nötigen Mittel durch Steuern oder andere Lasten zu erheben. Die Einziehung der veranlagten Beiträge kann im Zwangsverwaltungsverfahren erfolgen. Solche öffentlich-rechtlichen Körper-

[1]) Verwaltungsrecht a. a. O. S. 328.

[2]) Handbuch der Verfassung und Verwaltung S. 351, Anm. 3.

[3]) Dagegen sehr energisch O. Mayer, a. a. O. S. 508.

schaften genießen mancherlei Steuervorrechte, z. B. eventuell für ihre Einnahmen, ihr Vermögen, ihren Grundbesitz, ihre Anleihen, gänzliche oder teilweise Steuerfreiheit [1]).

2. Zweckverbände und Samtgemeinden.

Da die Definition des Siedlungsverbandes als einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft doch zu allgemein gehalten ist, hat man in der Ausführungsanweisung zu § 1 des Gesetzes ausgeführt, daß der Siedlungsverband ein „Zweckverband besonderer Art" sei, da seine Rechtsverhältnisse sich nicht nach den Bestimmungen des Zweckverbandsgesetzes, sondern lediglich nach dem Siedlungsverbandsgesetz ordnen. Damit kommt man zu der Frage, in welchem Verhältnis ein „Zweckverband" zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften steht und wie er sich von anderen ihm ähnlichen Organisationen unterscheidet. Besonders umstritten ist in der Literatur die Unterscheidung zwischen „Zweckverband" und „Samtgemeinde", und zwar lassen sich die verschiedenen Meinungen in drei große Gruppen teilen. Die einen sehen den Zweckverband als Oberbegriff an, während die anderen umgekehrt den Zweckverband als Untergruppe der Samtgemeinden betrachten. Eine dritte Gruppe stellt die beiden Begriffe mehr oder weniger scharf abgegrenzt nebeneinander.

Zu denjenigen, die den Begriff „Zweckverband" ziemlich weit fassen, gehört z. B. Kopsch [2]). Er versteht nämlich unter „Zweckverbänden" Vereinigungen kommunaler Körperschaften, die die gemeinsame Wahrnehmung einzelner ihnen gesetzlich obliegender Aufgaben bezwecken. Kopsch zählt zu diesen Vereinigungen nicht nur solche, „die sich auf der Grundlage eigens hierfür vom Staate geschaffener gesetzlicher Normen in der Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften" sondern auch solche, „die sich auf der Grundlage der Bestimmungen des Genossenschaftsrechts in der Form privatrechtlicher Genossenschaften gebildet haben". Die im Rheinland und Westfalen unter dem Namen „Bürgermeistereien" und „Ämter" bekannten Samtgemeinden erwähnt

[1]) Vgl. hierzu Selbach, in: „Zweckverbände . . . . " a. a. O.

[2]) Kopsch, in Handwörterbuch der kommunal. Wissensch., Bd. IV., S. 621.

Kopsch mit an erster Stelle unter denjenigen, die in der Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften bestehen. Auch Neuwiem[1]) ordnet die Samtgemeinden den Zweckverbänden unter, und geht sehr ausführlich auf ihre Unterscheidungsmerkmale ein. Er faßt sie unter dem Oberbegriff der „Gemeindeverbindung" zusammen, und zwar rechnet er sie, da er bei den Gemeindeverbindungen zwischen solchen auf Privat- und öffentlich-rechtlicher Grundlage unterscheidet, zu den letzteren. Wenn Neuwiem von Samtgemeinden spricht, so meint er fast ausschließlich die rheinische Bürgermeisterei und das westfälische Amt in ihrer Eigenschaft als Kommunalverband[2]). Er gibt ganz bestimmte Definitionen[3]) über den Zweckverband und die Samtgemeinde und hebt u. a. folgende wichtigen Unterschiede hervor:

1. Der Zweckverband berührt die Selbständigkeit der Einzelgemeinden nicht, da seinen Organen keine Zuständigkeiten über den Rahmen der Verbandsangelegenheiten hinaus zustehen. Bei der Samtgemeinde wird dagegen die Selbständigkeit der Einzelgemeinden insofern eingeschränkt, als der Vorsteher der Samtgemeinde außer den sämtlichen Angelegenheiten der Samtgemeinden auch die wichtigsten Angelegenheiten der Einzelgemeinden selbst verwaltet und die übrigen beaufsichtigt.

2. Während der Zweckverband durch freiwilligen oder auch zwangsweisen Zusammenschluß erst dann gebildet wird, wenn es das Bedürfnis erfordert, lehnt sich die Samtgemeinde an ein bereits bestehendes Gebilde (Bürgermeisterei und Amt) an. Die

---

[1]) Neuwiem, a. a. O. § 5.

[2]) a. a. O. S. 30.

[3]) a. a. O. S. 40: „Der Zweckverband ist ein Zusammenschluß bestimmter völlig selbständig bleibender Kommunalkörper zu einem Kommunalverbande, ausgestattet mit Selbstverwaltung zur Erfüllung einzelner oder einer Mehrheit einzelner abgeleiteter kommunaler Abgaben und eine juristische Persönlichkeit, mindestens auf öffentlich-rechtlichem Gebiete".

„Die Samtgemeinde ist ein gesetzlicher Zusammenschluß von Einzelgemeinden unter Einschränkung ihrer Selbstständigkeit zu einem an einen staatlichen Verwaltungsbezirk sich anlehnenden Kommunalverband, dem die Selbstverwaltung einer von vornherein unbegrenzten Fülle von Aufgaben zusteht, und dem stets die öffentlich-rechtliche wie privatrechtliche Rechtsfähigkeit zukommt.

Ansicht Neuwiems[1]), daß die Samtgemeinde einer besonderen eigenen Verwaltungsorganisation entbehrt, ist jedoch nicht vollständig richtig. Der Bürgermeister ist allerdings zunächst Vorsteher eines staatlichen Verwaltungsbezirks und daneben gleichzeitig ausführendes Organ des Bürgermeistereikommunalverbandes, die Bürgermeistereiversammlung jedoch ist lediglich beschließendes Organ des Kommunalverbandes (der Samtgemeinde)[2]).

3. „Die räumlichen Grenzen der Tätigkeit des Zweckverbandes sind durch das jeweilige Bedürfnis bestimmt. Die Samtgemeinde betätigt sich dagegen in dem ihr vom Staat zugewiesenen räumlich fest umgrenzten Wirkungskreise, nämlich innerhalb der Bürgermeisterei und des Amtes als staatlichen Verwaltungsbezirk."

4. „Während die Samtgemeinde innerhalb ihrer Grenzen jede Aufgabe, die für alle zu der Samtgemeinde verbundenen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse hat, selbst erledigen kann, darf der Zweckverband, falls nicht die Erweiterung der Aufgaben nach § 10 Abs. 2 des Zw. Vb. Ges. vorgesehen ist, nur die ihm ausdrücklich in der Satzung übertragenen Aufgaben ausführen".

5. Zum Schluß weist Neuwiem[3]) darauf hin, daß die Samtgemeinde, wie schon der Name sagt, lediglich eine Verbindung von Gemeinden sei, daß der Zweckverband dagegen auch noch andere Verbandsglieder, darunter die Bürgermeistereien und Ämter aufweisen kann. „Die Samtgemeinde kann wohl ein Zweckverbandsglied sein, aber nicht der Zweckverband als solcher."

Die Gegenansicht, daß „der Begriff Samtgemeinde doch mehr besagt als das farblose Wort Zweckverband" wird z. B. von Friedrich[4]) vertreten. Er schließt sich hierbei einer Definition von Wirckau[5]) an, der sagt: „Eine Samtgemeinde ist eine Vereinigung mehrerer selbständiger Gemeinden und Gutsbezirke

[1]) a. a. O. S. 43.

[2]) Vgl. dazu Richard Schmidt, Verfassung der Rhein. Landgemeinden zu § 7.

[3]) a. a. O. S. 44

[4]) Friedrich in Handbuch des Kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts. a. a. O.

[5]) a. a. O.

zu einem weiteren Kommunalverband mit eigener Organisation zwecks Erledigung mindestens eines Teiles der den vereinigten Gemeinden gemeinschaftlichen Angelegenheiten". Auch Friedrichs[1]) rechnet die Zweckverbände, soweit sie nach § 6 Abs. 2 des Zweckverbandsgesetzes Korporationsrechte haben, zu den Samtgemeinden. Bei diesen unterscheidet er unter anderem drei Gruppen, nämlich:

1. notwendige, derart, daß jede einzelne Gemeinde einer Samtgemeinde angehören muß (z. B. rhein. Bürgermeisterei);
2. solche, denen die Fülle der örtlichen Zuständigkeit beiwohnt (z. B. Kirchspielgemeinden nach Landgemeindeordnung für Schlesw.-Holstein §§ 121a bis 121 b);
3. solche, denen die Kompetenzkompetenz zusteht (z. B. rhein. Bürgermeisterei).

Die Zweckverbände gehören nach Friedrichs im allgemeinen zu keiner dieser drei Gruppen, zu der letzteren ausnahmsweise nur dann, wenn in § 10, Abs. 2 die Erweiterung des Zweckes ausdrücklich vorgesehen ist. Im Anschluß an Keil[2]) vertritt Friedrichs[1]) die Ansicht, daß die Zuständigkeit des Zweckverbandes die Zuständigkeit des einzelnen Gliedes für die betroffene Angelegenheit vollständig ausschließe. Der Zweckverband trete für die ihm überwiesenen Aufgaben ganz und gar an die Stelle der einzelnen Glieder. Friedrichs spricht daher unter Berufung auf § 22 des Zweckverbandsgesetzes den Zweckverbänden, da sie den rechtlichen Charakter behalten, den das höchste an ihnen beteiligte Glied hat, die Stellung eines Kommunalverbandes in höherem Sinne ab. Auch Moll[3]) faßt den Begriff „Samtgemeinde" sehr weit und rechnet dazu alle öffentlich-rechtlichen Verbände zur gesamten Hand, die Körperschaften des öffentlichen Rechts zur gemeinsamen Verwaltung öffentlich-rechtlicher Angelegenheiten bilden, sowie insbesondere die Zweckverbände ohne Rücksicht darauf, ob sie die Rechte einer öffentlichen Körperschaft besitzen oder nicht.

---

[1]) Friedrichs, zu Zweckverbandsgesetz § 1, Anm. 2.
[2]) Landgemeindeordnung § 128, Anm. 2.
[3]) Im Preuß. Verw. Bl. Bd. 33 S. 288.

Zu der dritten Gruppe, die die Zweckverbände und Samtgemeinden nebeneinander stellen, gehört Hatschek[1]). Um zu verstehen, wodurch sich diese Körperschaften voneinander scheiden, ist es zweckmäßig, näher auf die Gründe einzugehen, die Hatschek der rechtlichen Behandlung der Kommunalverbände zu Grunde legt.

Hatschek teilt zunächst die Kommunalverbände in solche niederer Ordnung und solche höherer Ordnung ein. Zu den ersteren zählt er nur die Stadt- und Landgemeinden, die Körperschaften des öffentlichen Rechts, und zwar Gebietskörperschaften, sind. Die Kommunalverbände höherer Ordnung teilt Hatschek[2]) wiederum in zwei Gruppen, nämlich in solche mit Einheitsorganisation und solche, die er „Kommunalverbindungen" nennt. Um den Unterschied zwischen beiden Gruppen klarzumachen, vergleicht er die Kommunalverbände mit Einheitsorganisation mit dem Einheitsstaat, während die Kommunalverbindungen teils dem Bundesstaat, teils dem Staatenbund gleichen. Höhere Kommunalverbände mit Einheitsorganisation seien danach nach preußischem Recht Kreis und Provinzen. Bei ihnen wird die genossenschaftliche Zugehörigkeit zum Verband (die sogen. persönliche Grundlage) ohne Vermittlung der unteren Kommunalverbände herbeigeführt und ihrer Herrschaftsgewalt, die vom Staat abgeleitet ist, sind ihre Angehörigen unmittelbar, also ohne Vermittlung der dem Verband zugehörigen Gemeinden unterer Ordnung unterworfen.

Bei den Kommunalverbindungen dagegen wird nach Hatschek[3]) die Verbandszugehörigkeit nur durch die Zugehörigkeit der Gemeinde unterer Ordnung, die der Kommunalverbindung angehört, vermittelt. Die Kommunalverbindungen unterscheiden sich untereinander dadurch, daß die eine Gruppe, die man nach Hatschek mit dem Bundesstaat vergleichen kann, die Samtgemeinden, die sogenannte Kompetenzkompetenz in mehr oder weniger unbeschränkter Weise besitzt. Auch üben die „Samtgemeinden" innerhalb der der Verbandsgewalt zustehenden Kompetenzen und innerhalb der der Verbandsgewalt unterworfenen

[1]) Verw. Recht a. a. O. S. 339 ff. vgl. auch S. 331.
[2]) a. a. O. S. 338. [3]) a. a. O. S. 339.

Kommunen eine direkte Herrschaftsgewalt über das einzelne Gemeindemitglied jeder verbundenen Einzelgemeinde aus".

Dem Zweckverband dagegen, den man nach Hatschek mit dem Staatenbund vergleichen kann, fehlt sowohl die Kompetenzkompetenz, als auch die direkte Herrschaftsgewalt.

Die Samtgemeinden, die Hatschek bei seiner Definition im Auge hat, sind die „rheinische Bürgermeisterei" und das „westfälische Amt". Diese besitzen die Kompetenzkompetenz, denn ihre Kompetenz gegenüber den Einzelgemeinden wird durch die Bürgermeisterei bezw. Amtsversammlung festgestellt, wozu allerdings außerdem die Genehmigung des Kreisausschusses erforderlich ist. In Westfalen muß jedoch die Einzelgemeinde, die durch den Beschluß betroffen wird, zustimmen. Friedrichs[1]) zählt daher auch nur die „Bürgermeisterei" und nicht das „Amt" zu den Samtgemeinden, die die Kompetenzkompetenz haben. Auf den Gebieten, die von der Samtgemeinde übernommen worden sind, scheidet die Kommunalgewalt der Einzelgemeinde aus, was von Hatschek[2]) als ein Zeichen der Verbandsgewalt hervorgehoben wird. Am besten zeigt sich jedoch die Ueberordnung der Samtgemeinden über die Einzelgemeinde darin, daß „sowohl in Westfalen wie in der Rheinprovinz der Vorsteher der Einzelgemeinden innerhalb der Einzelgemeinden auf zwei wichtigen Gebieten gewissermaßen ausgeschaltet ist, nämlich auf dem Gebiete des Etats-, Kassen- und Rechnungswesen[3])". Weiterhin weist Hatschek[2]) darauf hin, daß der Gemeindevorsteher in der Rheinprovinz nur als Hilfsorgan des Bürgermeisters auftrete, während er in Westfalen verpflichtet sei, den Amtmann als eine ihm übergeordnete Aufsichtsinstanz mit weitreichenden Befugnissen anzuerkennen.

b) Besonderheiten in der rechtlichen Natur des Siedlungsverbandes.

Während sich mit den Samtgemeinden und Zweckverbänden,

[1]) a. a. O. § 1, Anm. 2 des gem. Preuß. Zw. Vb. Ges.

[2]) Verw. Recht S. 340.

[3]) Verw. Recht S. 340. Friedrichs S. 624 a. a. O. hebt hervor, daß dies nur für die Rheinprovinz gilt, daß es in Westfalen sich gerade umgekehrt verhält.

wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, zahlreiche Autoren befassen, ist Hatschek[1]), soweit bekannt, der Einzige, der bisher zu der rechtlichen Natur des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk Stellung genommen hat. Da Hatschek der Ansicht ist, daß der Siedlungsverband die Kompetenzkompetenz in dem oben angeführten Sinne sowie direkte Herrschaftsgewalt über die Einwohner der zum Verbande gehörigen Stadt- und Landkreise besitzt, so bezeichnet er ihn als eine „besonders große Samtgemeinde". Hatschek stützt sich hierbei auf die Vorschriften des § 15, Abs. 1 des Gesetzes in dem es heißt: „der Verband ist berechtigt innerhalb der ihm übertragenen Zuständigkeiten durch Satzungen seine Rechtsverhältnisse und die seiner Angehörigen so weit zu ordnen, als dieses Gesetz es zuläßt". Daß dieser Bestimmung aber nicht eine solche Bedeutung zukommt, wie man bei unbefangenem Lesen zunächst annehmen möchte, ergibt sich einerseits aus den Ausschußverhandlungen, andererseits aus der praktischen Anwendung, die sie gefunden hat. Im Ausschuß wurde nämlich bei der Beratung dieser Vorschrift betont, daß sie leicht zu Mißverständnissen führen könne. Der Verband sei selbstverständlich berechtigt, von den Angehörigen der Stadt- und Landkreise Gebühren zu erheben, daß aber der Zweifel vermieden werden müsse, als ob der Verband auch berechtigt sei, über die Einwohner selbst Hoheitsrechte auszuüben. Von einem Vertreter des Ministeriums des Innern wurde daraufhin festgestellt, daß hinter dem Worte „Angehörige" gar nicht so viel stecke wie man vermute. Nur auf dem Gebiete des Fluchtlinienwesens solle der Verband unter Umständen unter Umgehung der Mitglieder unmittelbar mit den Angehörigen verhandeln können. Man hatte im Ausschuß[2]) auch einen Antrag eingebracht, in § 15 Abs. 1 statt seiner Mitglieder und seiner Angehörigen die Worte „seiner Mitglieder und ihrer Angehörigen" zu setzen. Man hat jedoch statt dessen in der zweiten Lesung einen zweiten Satz hinzugefügt, wodurch zu Angehörigen des Verbandes nicht einfach die Bewohner und juristischen Personen des Verbandsgebiets gemacht worden sind. Man hat vielmehr gesagt: „An-

[1]) a. a. O. Verw. Recht S. 340/41. [2]) Ausschußprotokoll a. a. O. S. 139.

gehörige des Verbandes sind die Einwohner der zum Verbande gehörende Stadt- und Landkreise und die juristischen Personen, die in diesen Stadt- und Landkreisen ihren Sitz haben". Nur, weil man sich darüber einig war, daß die praktische Bedeutung der ganzen Vorschrift darin bestehen solle, daß der Verband von den Einzelpersonen Benutzungsgebühren (also keine Verwaltungsgebühren) erheben können, ist sie Gesetz geworden. Es ist nämlich auch zu beachten, daß die Worte „als dieses Gesetz es zuläßt", eine feste Schranke für den Verband bilden.

Nebenbei sei erwähnt, daß in dem Zweckverbandsgesetz Groß-Berlin dem Verband in § 10 „nur die Berechtigung gewährt war, seine Rechtsverhältnisse - also nicht die seiner Mitglieder und seiner Angehörigen - insoweit zu ordnen, als es die Bestimmungen dieses Gesetzes zulassen". In der Praxis ist die Bestimmung bisher von sehr geringer Bedeutung gewesen, da der Verband, abgesehen von Satzungen über den inneren Geschäftsbetrieb noch gar keine Satzungen erlassen hat, durch die er in die Rechtsverhältnisse seiner Mitglieder oder seiner Angehörigen eingegriffen hat. Auch auf dem Gebiete des Fluchtlinienwesens verhandelt der Verband nur selten unmittelbar mit den Einzelpersonen. Von seiner Berechtigung zur Übernahme der Wegebaupflicht, durch die er zu den Anliegern in unmittelbare Beziehungen treten würde, hat der Verband, wie oben (B III b 1) erwähnt, ja noch gar keinen Gebrauch gemacht und beabsichtigt dies auch nicht.

Die direkte Herrschaftsgewalt über die einzelnen Gemeindeglieder steht dem Siedlungsverband also höchstens auf dem Gebiete des Fluchtlinienwesens zu. Deswegen kann man ihn jedoch m. E. noch nicht zu den Samtgemeinden rechnen. Denn, wie Hatschek[1]) ausdrücklich hervorhebt, kann auch Zweckverbänden durch besondere gesetzliche Ermächtigung eine direkte Herrschaftsgewalt ausnahmsweise übertragen werden. Hatschek erwähnt beispielsweise die nach § 4 des Gemein-preußischen Zweckverbandsgesetz zur gemeinschaftlichen Festsetzung und Durchführung von Straßen- und Fluchtlinienplänen gebildeten Zweckverbände,

[1]) Verw. Recht, S. 342.

die also ungefähr denselben Fall betreffen wie beim Siedlungsverband. Von den nach § 4 des Zw. Vb. Ges. gegründeten Zweckverbänden unterscheidet sich der Siedlungsverband, wie oben bereits erwähnt, dadurch, daß auf jene die Rechte aus den §§ 11-15 des Fluchtliniengesetzes schon durch die Bildung des Zweckverbandes übergehen. Da es dem Siedlungsverband dagegen freigestellt ist, ob er diese Rechte, die ihm jedoch wie auch oben erwähnt, nicht mal im gleichen Umfange zustehen, selbst übernehmen will, so kann man hier im gewissen Sinne von Kompetenzkompetenz sprechen. Dies ist jedoch cum grano salis zu verstehen. Denn dadurch dehnt er ja seine Aufgaben nicht auf ein neues Sachgebiet aus, sondern macht nur von einer ihm schon im Gesetz zugewiesenen Befugnis Gebrauch. Beim Siedlungsverband scheiden die Einzelgemeinden auch nicht auf den Gebieten, die von der Verbandsgewalt erfaßt sind, aus, sondern ihre Mitwirkung ist ja, wie bereits erwähnt, an verschiedenen Stellen im Gesetz ausdrücklich betont. Der Siedlungsverband übt auch keine direkte Steuergewalt über die Einzelmitglieder der verbundenen Kommunalverbände aus. In der Ausführungsanweisung zu § 15 wird nämlich ausdrücklich hervorgehoben, daß vom Verband an Gebühren nur Benutzungsgebühren nicht auch Verwaltungsgebühren erhoben werden dürfen. Bezüglich der Steuer wird betont, daß „der Verband gegenüber Einzelpersonen keinerlei Bestimmungsrecht hat, sondern ihm dies nur in beschränktem Maße gegenüber seinen Mitgliedern (Stadt- und Landkreisen) zusteht."

Einer etwaigen Erweiterung der Kompetenzen des Verbandes würde auch in der Praxis von den verschiedensten Seiten der größte Widerstand entgegengesetzt werden. Sowohl die Mitglieder des Verbandes, die Stadt- und Landkreise, namentlich die Großstädte, wie auch die beiden beteiligten Provinzen, sind alle sehr darauf bedacht, sich nichts von ihren Befugnissen nehmen zu lassen. Auch die drei beteiligten Regierungspräsidenten, deren Aufgabenkreis durch eine Kompetenzvermehrung des Verbandes verringert werden würde, achten genau darauf, daß der Verband sich auf die ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben beschränkt. Da

ja die Furcht vor der Entstehung einer Industrieprovinz bei der Schaffung des Gesetzes eine große Rolle gespielt hat, so widerspricht eine Erweiterung der Kompetenzen des Verbandes durch einseitigen Beschluß der Verbandsorgane dem Grundgedanken des Gesetzes. Die Bürgermeister und Landräte treten auch nicht in ähnlicher Weise wie der Gemeindevorsteher dem Bürgermeister gegenüber dem Verbandsdirektor als Hilfsorgan gegenüber. Sie sind allerdings in den speziellen Aufgaben des Verbandes verpflichtet, den Verband zu unterstützen, sind jedoch auf dem Gebiete des Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, sowie allen übrigen Sachgebieten, mit denen der Verband nichts zu tun hat, vollständig selbständig. Aus allen diesen Gründen kann man m. E. den Siedlungsverband doch nicht gut mit einer Samtgemeinde vergleichen.

Um nunmehr die rechtliche Natur des Siedlungsverbandes feststellen zu können, ist es zweckmäßig, die entsprechenden Bestimmungen des früheren Zw. Vb. Ges. Gr.-Berlin vergleichsweise heranzuziehen. Wie verschiedentlich erwähnt, ist ja der Siedlungsverband bezüglich seiner Verfassung und seiner Aufgaben im großen und ganzen dem früheren Zweckverband Groß-Berlin nachgebildet. Diesem hatte man in § 3 des Gesetzes die Stellung eines Kommunalverbandes gegeben. Wie Friedrichs[1]) mit Recht betont, war er seiner Verfassung nach einer Provinz oder richtiger einem Bezirksverband (Wiesbaden, Cassel) ähnlich, aber inbezug auf seine Aufgaben ein Ortsgemeindeverband. Da die Ausführungsanweisung zu § 1 für den Siedlungsverband dieselbe Feststellung macht, so ist auch er, obwohl es im Gesetz nicht ausdrücklich gesagt wird, ein Kommunalverband.

Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß nur die eine Hälfte der Verbandsversammlung und des Verbandsausschusses von den unteren Kommunalverbänden, die andere dagegen von den Arbeitsgemeinschaften gewählt wird. Nur die Stadt- und Landkreise sind nämlich Mitglieder des Verbandes, als solche kommen die Arbeitsgemeinschaften nicht in Betracht. Diese können daher auch nicht zu den Steuern herangezogen werden[2]).

[1]) Friedrichs a. a. O. zu § 3 Anm.

[2]) vgl. dazu Ausschußverhandlungen a. a. O. S. 70.

Hierin unterscheidet sich der Siedlungsverband wesentlich von der Emschergenossenschaft und den anderen genannten Genossenschaften. Bei diesen werden ja gerade umgekehrt die Beiträge nicht von den Kommunen, da diese ja nur Repräsentanten der Beteiligten sind, sondern von den Beteiligten, also der Industrie, (wenigstens zum großen Teil) aufgebracht. Da der Siedlungsverband eine öffentliche Körperschaft ist, „welche alle Bewohner eines bestimmt abgegrenzten Teiles des Staatsgebiets umfaßt (Gebietskörperschaft) und er für sein Gebiet" - wenigstens auf bestimmten Sachgebieten und innerhalb gewisser Grenzen - „sowohl die Wahrnehmung gewisser obrigkeitlicher Angelegenheiten als auch die Wohlfahrtspflege in wirtschaftlicher, geistiger und sittlicher Hinsicht in Form der Selbstverwaltung zur Aufgabe hat", so ist er auch im Sinne des Oberverwaltungsgerichts ein Kommunalverband. Er ist also günstiger gestellt, als die Emschergenossenschaft, der ja, wie oben (A IV b) erwähnt, das Oberverwaltungsgericht und der Reichsfinanzhof die Eigenschaft eines Kommunalverbandes absprechen.

Obwohl der Siedlungverband nach seinen Aufgaben einem Kommunalverbande unterer Ordnung gleichzustellen ist, muß man ihn m. E. doch zu den Kommunalverbänden höherer Ordnung rechnen. Denn die auf Grund des (gemeinen) preußischen Zweckverbandsgesetzes gegründeten Zweckverbände werden in der Literatur ja auch vielfach, so z. B. von Hatschek[1]) zu den Kommunalverbänden höherer Ordnung gerechnet, obwohl auch sie nur solche Aufgaben zu erledigen haben, die an sich den Kommunalverbänden unterer Ordnung obliegen (sofern es sich nämlich um Zweckverbände handelt, bei denen keine Kreise sondern nur Stadt- und Landgemeinden beteiligt sind.) Beim Siedlungsverband fällt auch der Grund fort, der wie oben, S. 66 erwähnt, Friedrich[2]) bestimmt, den Zweckverbänden die Eigenschaft eines Kommunalverbandes in höherem Sinne abzusprechen. Der Siedlungsverband wird ja hinsichtlich der Staatsaufsicht nicht dem höchsten an ihm beteiligten Gliede (wie nach

[1]) a. a. O. S. 339. [2]) a. a. O. zu § 1, Anm. 2 des gem. pr. Zw. Vb. Ges.

§ 22 des Zw. Vb. Ges. die Zweckverbände, sondern einen Provinzial- oder zum mindesten Bezirksverband gleichgestellt.

Man kann ihm jedoch deswegen aber nicht etwa die rechtliche Natur eines Provinzialverbandes zuerkennen. Dazu fehlt ihm, abgesehen von seinen ganz anderen Aufgaben auch die sogenannte persönliche Grundlage. Dies zeigt sich z. B. darin, daß es beim Siedlungsverband kein unmittelbares direktes Wahlrecht der Verbandsangehörigen wie etwa zu den Provinziallandtagen gibt. Die Ähnlichkeit des Siedlungsverbandes mit einem Provinzialverband kommt allerdings noch in der sehr wichtigen Vorschrift der §§ 15 Abs. 3 und 15, Abs. 4 zum Ausdruck. Der Verband ist nämlich berechtigt, sein Vermögen selbständig zu verwalten und zwar (bis zum Erlaß einer einheitlichen Provinzialordnung) unter Beachtung der für die Vermögensverwaltung der Rheinprovinz gegebenen gesetzlichen Vorschriften. Zur Aufbringung der für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Mittel darf er (von seinen Mitgliedern) Steuern, Gebühren und Beiträge erheben, sowie Anleihen aufnehmen, worauf ebenfalls die für die Rheinprovinz geltenden gesetzlichen Bestimmungen Anwendung finden.[1]) Bisher hat der Verband seine Unkosten durch eine Verbandsumlage gedeckt, die auf die Mitglieder (Stadt- und Landkreise) umgelegt wurde. Als Maßstab für die Verteilung auf die einzelnen Mitglieder werden die im Rechnungsjahr aufkommenden Überweisungen an Einkommen- und Körperschaftssteuern, sowie die im gleichen Jahr veranlagten staatlichen Realsteuern zu Grunde gelegt. Bei dieser Gelegenheit sei erwähnt, daß der Verbandsetat im Verhältnis zu den Etats seiner Mitglieder (besonders der Großstädte), sowie der Provinzen sehr niedrig ist. Für das Jahr 1924 betrug er z. B. zunächst etwa 500000 M. und wurde erst nachträglich, da mit dem Ausbau der Verbandsstraßen begonnen werden sollte, auf 1,15 Millionen erhöht. Der Etat für 1925 schließt mit etwa 4 Millionen ab, da in diesem Jahr größere Summen für den Ausbau der Verbandsstraßen eingesetzt wurden. Obwohl naturgemäß nicht alle Mitglieder die

[1]) Daß der Verband gegenüber den Einzelpersonen kein direktes Steuerrecht hat, ist bereits S. 71 erwähnt.

gleichen Vorteile von dem Ausbau eines Teils des Verbandsstraßennetzes haben, so ist für die Finanzierung doch eine gleichmäßige Umlage vorgesehen, wie sie auch von den Kreisen und Provinzen angewandt wird. Einer ungleichen Verteilung, zu der der Verband an sich berechtigt wäre, stehen nämlich große Schwierigkeiten entgegen, da ein geeigneter Maßstab dafür kaum zu finden ist. Man kann daher den Siedlungsverband m. E. trotz dieser Ähnlichkeit auf finanziellem Gebiet doch nicht als Provinzialverband ansehen, da er vor allen Dingen seine Aufgaben nicht in ähnlicher Weise wie eine Provinz erweitern kann.

Hiergegen spricht auch die Entstehungsgeschichte, aus der deutlich hervorgeht, daß der Verband genau so wie seine Vorläufer zur Erreichung bestimmter Zwecke gegründet ist und daher mehr Ähnlichkeit mit einem Zweckverband hat. Wenn er auch nicht nach den Bestimmungen des Gemein-preußischen Zweckverbandes ins Leben gerufen ist, so hat er doch große Ähnlichkeit mit diesen Zweckverbänden und besonders mit dem früheren Zweckverband Groß-Berlin. Wegen der Bedeutung, die seine Aufgaben für das wichtigste Industriegebiet des deutschen Reiches haben, nimmt er allerdings eine Sonderstellung unter den Zweckverbänden ein.

Daß er sich von einer Samtgemeinde in wichtigen Punkten unterscheidet, erkennt man auch, wenn man die Unterscheidungsmerkmale Neuwiems (vgl. S. 64/65) auf ihn anwendet.

1. Den Organen des Siedlungsverbandes sind zwar einige staatliche Aufgaben übertragen, durch die sie die Gemeindeangelegenheiten beeinflussen können, aber kein Verbandsorgan hat ähnliche Befugnisse wie der rheinische Landbürgermeister, der ja die wichtigsten kommunalen Angelegenheiten der einzelnen Gemeinden selbst verwaltet.

2. Der Siedlungsverband lehnt sich auch nicht wie die Samtgemeinden an ein bereits bestehendes Gebilde (die Bürgermeisterei und das Amt als Ortspolizeibezirke) an, sondern ist auf Anregung der beteiligten Gemeindeverbände erst entstanden, als das Bedürfnis dazu vorhanden war. Dann erst, als man die Notwendigkeit erkannt hatte, einen Zweckverband zu gründen, hat

man auch einen besonderen staatlichen Verwaltungsbezirk geschaffen, um die Staatsaufsicht innerhalb des Verbandsgebietes und auf den Sachgebieten, die dem Verband übertragen sind, einheitlich regeln zu können.

3. Während sich die Samtgemeinden bei ihrer Betätigung an den ihr vom Staat zugewiesenen räumlich festumgrenzten Wirkungskreis halten muß, kann der Siedlungsverband nach den Bestimmungen des § 2 Abs. 3 und 4 seine räumlichen Grenzen wie ein Zweckverband den jeweiligen Bedürfnissen anpassen.

Vor allen Dingen kann der Siedlungsverband nicht wie eine Samtgemeinde solche Angelegenheiten, die für seine sämtlichen Mitglieder ein gemeinschaftliches Interesse haben, an sich ziehen, sondern muß sich auf die ihm ausdrücklich im Gesetz übertragenen Aufgaben beschränken.

Aus allen diesen Gründen kann man m. E. den Siedlungsverband, da er in vielen Punkten einem Zweckverband gleicht, aber auch diesem gegenüber manche Besonderheiten aufweist, sehr wohl, wie es ja auch in der Ausführungsanweisung geschieht, einen „Zweckverband besonderer Art" nennen. Auch Luther[1]) und Mülhens[2]) halten den Siedlungsverband offenbar, obwohl sie zu dieser Frage nicht ausdrücklich Stellung nehmen für einen Zweckverband.

C. Andere Siedlungsverbände und Siedlungsausschüsse sowie die allgemeine Regelung im Entwurf zum neuen Städtebaugesetz.

Die rechtliche Natur des Siedlungsverbandes, sowie die Art und Weise, in der er seine Aufgabe zu erfüllen sucht, ist auch über den Ruhrkohlenbezirk hinaus von großer Bedeutung, da in neuerer Zeit auch in verschiedenen anderen Gegenden Organisationen zur Lösung ähnlicher Aufgaben gebildet werden. Die Erfahrungen, die man mit dem Siedlungsverband im Ruhrkohlenbezirk gemacht hat, werden bei diesen Neugründungen natürlich berücksichtigt.

---

[1]) Luther a. a. O. [2]) Mülhens a. a. O.

Hierbei ist in erster Linie der in diesen Tagen (Juli 1925) gegründete „Landesplanungsverband e. V. Düsseldorf" zu nennen. Die Vorgeschichte dieses neuen Verbandes ist die gleiche wie die des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (vgl. A V,) da auch er auf die im Jahre 1910 im Regierungsbezirk Düsseldorf entstandene Grünflächenkommission zurückzuführen ist. Als im Jahre 1920 der Siedlungverband geschaffen wurde, schlossen sich die Stadt- und Landkreise des Regierungsbezirks Düsseldorf, die nicht zu diesem Verband gehören, enger zusammen zu einem „Siedlungsausschuß". Dieser Siedlungsausschuß betrachtete es als seine Hauptaufgabe, die Bebauung und Fluchtlinienpläne der einzelnen Gemeinden miteinander in Einklang zu bringen und namentlich wirtschaftlich zusammenhängende Stadt- und Landgemeinden zur Einbringung eines einheitlichen Siedlungsplanes zu veranlassen. Obwohl die Arbeiten in verschiedenen Kreisen von Erfolg gekrönt waren, hielt man es doch für richtiger, weiterhin nicht mehr die Arbeiten des Ausschusses durch einen oberen Beamten der Düsseldorfer Regierung ehrenamtlich erledigen zu lassen, sondern dem Ausschuß eine festere Form zu geben. Hierbei wirkte vor allen Dingen der Wunsch derjenigen Stadt- und Landkreise mit, die von dem Optionsrecht zum Eintritt in den Siedlungsverband keinen Gebrauch gemacht hatten, die Siedlungs- und Verkehrsaufgaben mit den Nachbarkreisen zusammen einheitlich zu regeln, und auf diese Weise Ersatz dafür zu schaffen, daß sie nicht dem Siedlungsverband angehörten.

Man hatte eine Zeit lang beabsichtigt, bei der Staatsregierung zu beantragen, durch Sondergesetzgebung einen ähnlichen Verband wie den Siedlungsverband zu schaffen, hat aber diese Pläne aufgegeben, zumal man befürchtete, daß ein Sondergesetz wohl kaum noch erlassen werden würde, da in dem neuen Städtebaugesetz diese Fragen prinzipiell geregelt werden sollen. So ist dann nach eingehenden Beratungen auf Grund freier Vereinbarung im Juli 1925 der Landesplanungsverband in der Form eines eingetragenen Vereins gegründet. Aufgabe dieses Verbandes ist es, einen Plan für die Verkehrsbänder und großen Grünflächen im Bezirk aufzustellen, ferner die in den Stadt- und

Landkreisen bereits bearbeiteten Siedlungs- und Bebauungspläne miteinander in Einklang zu bringen, sowie den kommunalen Stellen bei der Bearbeitung mit Rat zur Seite zu stehen. Da der Verband also nicht siedelt, sondern nur die planmäßigen Unterlagen für eine vernünftige Siedelung schaffen soll, so hat man ihn nicht Siedlungsverband genannt.

Die nicht zum Siedlungsverband gehörigen Stadt- und Landkreise des Regierungsbezirks Düsseldorf gehören dem Verband als ordentliche Mitglieder und der jeweilige Düsseldorfer Regierungspräsident als Vorsitzender an. Außerdem kann der Vorsitzende amtliche Stellen des Reiches, des Staates und der Provinz, die ein besonderes Interesse an den Aufgaben des Verbandes haben, sowie Vertreter des rheinischen Städtebundes und des preußischen Landgemeindeverbandes West, sowie der Industrie- und Handelskammer und der Landwirtschaftskammer als außerordentliche Mitglieder einladen.

Die Organisation dieses Verbandes ist viel einfacher als die des Siedlungsverbandes. Er besitzt als Organe eine „Hauptversammlung" und einen „Vorstand". Die Hauptversammlung besteht aus den ordentlichen und außerordentlichen Mitgliedern, von denen die letzteren jedoch kein Stimmrecht haben. Man hat den außerordentlichen Mitgliedern absichtlich das Stimmrecht vorenthalten, da zwischen den Stadt- und Landkreisen Parität herrschen soll. Sowohl die 9 Stadtkreise wie die 11 Landkreise erhalten je 15 Stimmen und zwar entfallen auf die Kreise unter 100000 Einwohnern eine und auf die über 100000 Einwohner zwei Stimmen. Die Stadt Düsseldorf erhält drei Stimmen.

Die Hauptversammlung beschließt über die Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden und hat hierzu den Generaldezernenten für die Angelegenheiten des Hochbau-, Baupolizei-, Wohnungs- und Siedlungswesens der Düsseldorfer Regierung gewählt. Auch hierin kommt, wie schon in der Mitwirkung des Regierungspräsidenten die eigenartige Verbindung der Kommunalverbände mit der Staatsaufsichtsbehörde zum Ausdruck, von der man ein besonders gutes Zusammenarbeiten erwartet, und die noch enger

ist, als beim Siedlungsverband die Verbindung des Verbandspräsidenten mit der Verbandsversammlung. Außerdem hat die Hauptversammlung die Vorstandsmitglieder zu wählen, den Haushalt festzusetzen, den Geschäftsbericht zu genehmigen, sowie die sonstigen wichtigeren Aufgaben zu erledigen.

Der Vorstand, der u. a. über die Anstellung und den Arbeitsplan des Geschäftsführers, sowie über die Bildung von Fachausschüssen, und die Vorbereitung der Hauptversammlung beschließt, besteht aus den Vorsitzenden und 10 Beisitzern.

Der Geschäftsführer hat die geschäftlichen Angelegenheiten des Verbandes zu erledigen und die Aufgaben des Verbandes in Verbindung mit den verschiedenen kommunalen Stellen zu bearbeiten. Ihm sind auch die weiteren Angestellten unterstellt.

Wie sich aus diesen Ausführungen schon ergibt, unterscheidet sich der Landesplanungsverband e. V. Düsseldorf in vielen wichtigen Punkten vom Siedlungsverband. Während der Siedlungsverband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist, und zahlreiche gesetzliche Zwangsmittel zur Durchführung seiner Pläne besitzt, ist der Landesplanungsverband ein eingetragener Verein, auf den nur bürgerlich-rechtliche Vorschriften Anwendung finden. Vor allen Dingen kann der Landesplanungsverband die Fluchtlinienpläne für Durchgangsstraßen nicht selbst festsetzen, sondern ist darauf angewiesen, daß jede Gemeinde das durch ihr Gebiet gehende Stück festsetzt, woran unter Umständen bei den zahlreichen in Frage kommenden Stellen die ganze Trace scheitern kann. Für Verkehrsbänder und größere Erholungsflächen, die über den Rahmen von Spiel- und Sportplätzen hinausgehen, sind aber auch nicht einmal die Einzelgemeinden zuständig. Daher kann auf Grund der augenblicklich gültigen Bestimmungen ein Verkehrsband weder vom Landesplanungsverband noch von den einzelnen Gemeindebehörden festgelegt und vor Bebauung geschützt werden.

Auch die finanzielle Lage des Landungsplanungsverbandes ist ungünstiger als die des Siedlungsverbandes. Die Beiträge, die von den ordentlichen Mitgliedern nach Maßgabe der Bevölkerungsziffer (also nicht wie beim Siedlungsverband nach den

Steuern) erhoben werden, können nicht im Verwaltungszwangsverfahren eingetrieben sondern nur vor den ordentlichen Gerichten eingeklagt werden. Die außerordentlichen Mitglieder haben keine Beiträge zu leisten. Dies entspricht den gleichen Bestimmungen des Siedlungsverbandes, bei dem die Arbeitsgemeinschaften ja auch an der Aufbringung der Kosten nicht teilnehmen. Da die Mitglieder ein Kündigungsrecht haben, besteht die Gefahr, daß, wenn der Verband dazu übergeht, statt nur zu beraten, eine große Aufgabe selbst zu lösen, einzelne Mitglieder, die nicht so große unmittelbare Vorteile davon haben, ausscheiden.

Trotzdem ist es natürlich zu begrüßen, daß hier alle Beteiligten Gelegenheit haben, ihre Pläne zu besprechen und einander anzupassen und auf diese Weise Hand in Hand zu arbeiten. Außerdem wird der Landesplanungsverband, wenn das neue Städtebaugesetz erlassen wird, nach den dort vorgesehenen Bestimmungen wohl auch eine andere Form annehmen und dann auch stärkere gesetzliche Befugnisse erhalten.

Bei der Gründung des Landesplanungsverbandes hat man neben dem Siedlungsverband die in Merseburger Bezirk entstandenen Siedlungsausschüsse als Vorbild im Auge gehabt. Diese Siedlungsausschüsse in dem Regbz. Merseburg, der ja, wie der Ruhrkohlenbezirk viel Industrie aufweist, bestehen seit 1924. Man hat dort nicht nach politischen sondern wirtschaftlichen Grenzen mehrere Stadt- und Landkreise, sowie die Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Industrie, des Bergbaus und der Landwirtschaft in Siedlungsausschüssen zusammengeschlossen. Dort beteiligen sich auch die gewerblichen Kreise an den Kosten. Die verschiedenen Einzelsiedlungsausschüsse sind am 2. April 1925 zu einem Gesamtsiedlungsausschuß zusammengefaßt, der sich aus Vertretern der Einzelsiedlungsausschüsse zusammensetzt und die Aufgabe hat, für den ganzen Bezirk einen Gesamtplan aufzustellen. In diesem Gesamtsiedlungsausschuß ist der Regierungspräsident Vorsitzender und Stellvertreter der Oberbürgermeister von Halle. Die Geschäfte leitet dort der obere Baubeamte der Regierung als ehrenamtlicher Geschäftsführer.

Auch in Westfalen, wo ja der Kreis Lüdinghausen von seinem Optionsrecht zum Siedlungsverband keinen Gebrauch gemacht hat, soll auf Anregung des Landeshauptmanns der Provinz Westfalen für die Kreise Lüdinghausen und Beckum eine Arbeitsgemeinschaft gebildet werden, die ähnliche Zwecke erfüllen soll, wie der Ruhrsiedlungsverband.

Auch für das neue Städtebaugesetz, dessen Entwurf jetzt (Sommer 1925) vorliegt, sind die Arbeiten des Siedlungsverbandes von großer Bedeutung. In dem Entwurf werden nämlich die erstmalig vom Siedlungsverband aufgestellten Flächenaufteilungspläne eingehend behandelt. Es werden dort sowohl den Einzelgemeinden gesetzliche Befugnisse zur Aufstellung eines Flächenaufteilungsplanes gegeben, als auch die zwischengemeindliche Regelung eingehend erörtert. Die Einzelgemeinden können danach für ihr Gebiet einen Flächenaufteilungsplan aufstellen, durch den also festgelegt wird, welche Teile der Gemeinde als Wohnfläche, Industriegelände und Erholungsfläche benutzt werden sollen. Gleichzeitig werden Durchgangsstraßen und Verkehrsbänder festgelegt. Wenn eine Gemeinde von sich aus keinen solchen Plan aufstellt, so kann eventuell auf Antrag der Aufsichtsbehörde in Gemeinden unter 10000 Einwohnern der Kreisausschuß und in den Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern der Provinzialausschuß über den Plan beschließen. Bei allen diesen Plänen müssen die zuständigen Verkehrsbehörden hinzugezogen werden.

Wenn es sich um zwischengemeindliche und zwischenbezirkliche Regelung handelt, so entscheidet über den Umfang der von den beteiligten Gemeinden in den Plänen zu lösenden Aufgaben bei kleineren Gemeinden (10000 E.) der Kreisausschuß, bei größeren der Provinzialausschuß. Die Beschlußfassung über die Ausarbeitung der gemeinschaftlichen Pläne ist jedoch einem besonderen Siedlungsausschuß übertragen, in den jede beteiligte Gemeinde einen Vertreter entsendet, während der Vorsitzende vom Regierungspräsidenten ernannt wird. Die provinzielle Selbstverwaltung hat also auf die Ausarbeitung der Pläne keinen Einfluß.

M. E. dürfte es daher zweckmäßiger sein, statt diese Sied-

lungsausschüsse in eine derartige enge Verbindung mit den Bezirksbehörden (also Staatsaufsichtsbehörden) zu bringen, sie mehr an die provinziale Selbstverwaltung anzugliedern.

Hierfür sprechen verschiedene Gründe. Da ja die Provinzen auf dem Gebiete des Straßenwesens und dem verkehrspolitischen Gebiete (z. B. Kleinbahnen, Autolinien, Beteiligung an Luftfahrtgesellschaften) bei der Denkmals- und Heimatspflege, der Landeskultur und noch auf anderen Gebieten zahlreiche Aufgaben zu erledigen haben, die bei einer Flächenverteilung berührt werden, so wäre es praktisch, zur Vermeidung von Doppelarbeit sie auch bei der Aufstellung von Flächenverteilungsplänen stärker heranzuziehen. Da die Aufteilung des Landes und die verschiedenen Nutzungsflächen für die ganze wirtschaftliche Entwicklung von allergrößter Bedeutung ist, so kann diese Aufgabe nur einer allerersten Kraft übertragen werden. Eine geeignete Persönlichkeit wird man jedoch nur gewinnen, wenn diese auch über ein genügend großes Arbeitsfeld verfügen kann. Daher wird es zweckmäßig sein, etwa bei jeder provinzialen Selbstverwaltung eine derartige Stelle einzurichten. Hierdurch könnten auch Beamte erspart werden, da bei den Provinzen ein Teil der nötigen Hilfskräfte vorhanden ist. Außerdem werden die Aufgaben auch oft über den Regierungsbezirk hinausgehen. Eine allzugroße Zentralisierung würde auch nicht eintreten, da ja die Hauptarbeit den örtlichen Gemeinde- und Kreisbeamten überlassen bliebe.

Es wäre demnach vielleicht in jeder Provinz ein Siedlungsausschuß zu bilden, der sich aus sachverständigen Vertretern der Städte, Kreise und Landgemeinde zusammensetzte und ungefähr die Arbeiten zu erledigen hätte, wie beim Siedlungsverband der Verbandsausschuß. Dieser Ausschuß hätte dann einen Beamten zu wählen, der etwa die Aufgaben und Stellung des Verbandsdirektors besäße. Auf diese Weise würde in jeder Provinz ohne allzu große Umstände eine Stelle geschaffen, die einerseits für die ganze Provinz einen Generalflächenverteilungsplan aufzustellen hätte und andererseits den leistungsschwachen Einzelgemeinden, genau wie der Siedlungsverband Aufteilungspläne gegen besondere Vergütung ausarbeiten könnte.

Die Staatsaufsichtsbehörden behielten daneben ihre Zuständigkeit, so daß z. B. für Pläne, die nicht über einen Kreis hinausgehen, der Landrat und Kreisausschuß, für Pläne, die nicht über den Regierungsbezirk hinausgehen, der Regierungspräsident und Bezirksausschuß zuständig wären usw.

Auf jeden Fall muß das neue Städtebaugesetz auf irgend eine Art und Weise den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Möglichkeit geben, ihr Gebiet planmäßig aufzuteilen, wie es der Siedlungsverband im Ruhrkohlenbezirk schon mit Erfolg begonnen hat. Da der Siedlungsverband, wie auch Luther[1]) betont, leider viel zu spät ins Leben gerufen ist, muß das Städtebaugesetz auch möglichst bald erlassen werden, damit man wenigstens in anderen Bezirken noch rechtzeitig eingreifen kann.

[1]) Luther im Vorwort zur Denkschrift der Emschergenossenschaft.

Literaturverzeichnis.

Berthold, Samtgemeinden in Handw. der Kommunalwissensch. 1923, S. 555 ff.

v. Borries, Landkreise und Landbürgermeistereien (Ämter) in Rheinland und Westfalen. Zschr. für Kommunalwirtschaft und kommunale Politik 1924, S. 806.

Bucerius, Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Zschr. für Kommunalwirtschaft. 10. Jahrgang, S. 81.

Dieckmann, Verwaltnngsrecht. 1922. Drucksachen des Preußischen Abgeordnetenhauses bezw. der Preußischen verfassungsgebenden Landesversammlung. Nr. 2417, 339 und 340a. Emschergenossenschaft 25 Jahre Emschergenossenschaft, Denkschrift 1925 erschienen. Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bd. 78, S. 406.

Friedrichs, Die Zweckverbandsgesetze vom 19. 7. 1911 Berlin.

Frielinghaus, Der Siedlungsverband für den Ruhrkohlenbezirk im Preuß. Verw. Bl. 1920, S. 308 ff.

v. Funcke, Landbürgermeisterei und Zweckverband. Greifswalder Diss. 1914.

Grotefend, Die Organisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung in der Rheinprovinz 1888. Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen I. Bd. Das kommunale Verfassungs-Recht in Preußen, bearbeit. von Dr. Friedrich und Stier-Somlo 1919.

Hatschek, Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungs-Rechts. 3.–4. Auflage 1924.

–, im Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungs-Rechts, Bd. III, S. 419.

–, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung.

Hansing, In Schriften der volksw. Vereinigung im rhein.-west. Industriegebiet H. 3, 4. Jahrgang.

Helbing und Selbach, Kommentar zum Gesetz betr. die Bildung einer Genossenschaft zur Regelung der Vorflut und zur Abwässerreinigung im Emschergebiete vom 19. 7. 1904.

Hirtsiefer, Textausgabe der Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlengebiet mit Einleitung 1920.

Holle, Kommunale Zweckverbände in Preußen. Diss. Münster 1912.

Hue de Grais, Zweckverbände in D. J. Z. 16. Jahrgang 1911, S. 297 ff.

–, Handbuch der Verfassung und Verwaltung Berlin 1910.

Hövel, Grünschutz im Industriegebiet. Essener Volkszeitung.

Jakobshagen, Ein Jahr Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. in Wirtschaftsjahrbuch für den Ruhrbezirk 1922 S. 90 ff.

Irmisch, Die Zweckverbände des pr. Verw. Rechts. Diss. Greifsw.

Keil, Landgemeindeordnung.

Kluthe, Landkreise und Landbürgermeistereien (Ämter) in Zschr. für Kommunalwirtschaft und Kommunal-Politik. 14. Jahrgang. S. 1183.

Kopsch, Zweckverbände in Handw. Buch der Kommunalen Wissenschaft. S. 621.

Krüger, Siedlungsverbände und Pläne. In Reichsarbeitsblatt. 5. Jahrgang, S. 100–102.

Luther, Ruhrsiedlungsverband. In Handw. der Kommunalwissenschaft. III. Bd. 1923, S. 550–554.

–, in Vorwort zur Denkschrift 25 Jahre Emschergenossenschaft.

Mayer, O., Verwaltungsrecht.

Mülhens, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Volkswohlfahrt. 2. Jahrgang Nr. 8.

Müller, Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Zschr. für Kommunalwirtschaft und Kommunal-Politik.
Moll, Über die privatrechtl. Stellung von Zweckverbänden ohne die Rechte öffentlicher Körperschaften. Preuß. Verw. Bl. Bd. 27. S. 927.
—, Die Entwürfe zu einem allgemeinen Zweckverbandsgesetz und zu einem Zweckverb. Ges. f. Groß-Berlin Im Pr. Verw. Bl. Bd. 32, S. 273.
—, Preuß. Verw. Bl. Bd. 33, S. 388.
—, Die Entwicklung der Selbstverwa'tung seit 1918 in Zeitschr. für Kommunalwirtschaft 14. Jahrgang, S. 806.
Reuwien, Die Kommunalen Zw. Verb. in Preußen. Die Rheinische Provinzialverwaltung, ihre Entwicklung, ihr heutiger Stand. Herausgegeben zur Jahrtausendfeier der Rheinprovinz von Landeshauptmann Dr. Horion.
Rieß, Neue Probleme des Städtebaurechts in Pr. Verw. Bl. Bd. 46, Nr. 4.
Schmidt, Rich. Verfassung der Rheinischen Landgemeinden 1907.
—, (Verbandsdirektor) Denkschrift betr. Grundsätze zur Aufstellurg eines Generalsiedlungsplanes für den Rgbz. Düsseldorf (rechtsrheinisch).
—, Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (Vortrag). Abgedr. im Zentralbl. der Bauverwaltung, Berlin 9. 7. 1924.
—, Ein neues preußisches (Städte) Baugesetz. In Techn. Gemeindeblatt, Jahrg. 27, Nr. 1—2.
—, Forderungen für ein pr. Städtebaugesetz in Deutsche Bauzeitung vom 9. 7. 24. Heft 55.
Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, 1897.
Scholz, Das Zweckverbandsgesetz und der Zwangsverband Groß-Berlin in Zeitschrift für Kommunalwirtschaft 1. Jahrgang, 1910/11, S. 209.
Schultze, Die städtebauliche Entwicklung des Ruhrgebiets unter dem Einfluß des Kohlenbergbaues. Sonderdruck aus Zschr. f. Bauwesen, Heft 4-6 (Hochbauteil) 1924.
Selbach. Zweckverbände in Preußen. In die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte. Von Luther Mitzlaff und Stein. Herausgegeben 1922.
Selbach und Stöve, Die Emschergenossenschaft im Recht. Denkschrift, 25 Jahre Emschergenossenschaft 1925.
Siedelmann, Siedlungsfrage d. Ruhrgebiets u. Wirtschaftslage in Zeitschrift für Kommunalwirtschaft. 14. Jahrgang, Nr. 10. Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, herausgegeben von Stengel-Fleischmann.
Szczesny, Das Zweckverbandsgesetz vom 19. 7. 1911, Berlin 1912.

Lebenslauf.

Ich, August, Wilhelm, Werner Doenecke, evangelischer Konfession, wurde am 18. Juni 1902 als Sohn des Schlachthofdirektors Dr. phil. Friedrich Doenecke und seiner Ehefrau Emmy, geb. Moeller, in Schwiebus, Provinz Brandenburg, geboren.

Von Ostern 1908 bis Ostern 1911 besuchte ich die Volksschule zu Bochum, und von Ostern 1911 das staatliche Gymnasium zu Bochum, das ich Ostern 1920 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Dann war ich $1^1/_2$ Jahre als Lehrling bei der Essener Credit-Anstalt in Essen und Düsseldorf tätig, wohin meine Eltern inzwischen verzogen waren.

Im Wintersemester 1921/22 bezog ich die Universität zu Köln, um mich dem rechts- und staatswissenschaftlichen Studium zu widmen. Vom Sommersemester 1922 bis Sommersemester 1923 setzte ich meine Studien an der Universität zu Tübingen fort. Vom Wintersemester 1923/24 ab studierte ich an der Universität zu Göttingen.

Am 14. Februar 1925 bestand ich die erste juristische Prüfung vor dem Prüfungsamt des Oberlandesgerichts Celle mit dem Prädikat „voll befriedigend".

Seit dem 3. März 1925 bin ich als Referendar im Bezirk des Oberlandesgerichts in Düsseldorf beschäftigt.

Meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Professor Hatschek, möchte ich auch an dieser Stelle für die Anregung zu der vorliegenden Arbeit, sowie den Herren des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und der Düsseldorfer Regierung, die mir bei der Beschaffung der Literatur und sonstigen Unterlagen behilflich waren, für ihre Unterstützung meinen verbindlichsten Dank aussprechen.